New Nouveau
Brunswick

SUMMARY

# Report of the New Brunswick Commission on Canadian Federalism

JANUARY 1992

92-02238/

## Introduction

Since the demise of the Meech Lake Accord in the summer of 1990, Canadians have faced a great national challenge - how to renew and strengthen our federation. In essence, we are being asked to help shape the future of Canada.

The nine-member New Brunswick Commission on Canadian Federalism was set up by Premier Frank McKenna in September 1990. The Commission's task was to examine the options facing Canada and to make recommendations that best serve New Brunswick's interests within a renewed federation. This document is a summary of our report.

We began our work by assessing what being Canadian means to New Brunswickers. This involved more than political and constitutional considerations: it meant examining the basic values that the people of this province believe lie at the heart of our nation and our political union.

Implicit in this task is the need for consultation. In preparing the report, we took several steps to hear the views of New Brunswickers. We requested written briefs, organized focus groups, conducted personal interviews and held monthly and supplementary meetings to which we invited individuals and groups from New Brunswick and other parts of Canada. Now, the report and the recommendations it contains will be the subject of further public consultation.

During the consultations, we asked New Brunswickers to tell us what they value most about Canada. Here is what we heard:

- our social programs and social safety net
- our linguistic and cultural diversity
- our abundance of natural resources
- our international role
- our freedoms
- our generosity

We also asked them to tell us what they saw as the weakest features of this country. They identified three main areas: the loss of faith in our political process and institutions, the lack of national harmony, and, the perception that the treatment some Canadians receive from government varies from region to region.

We have shaped our report, based on what New Brunswickers told us, into five thematic areas:

- The adaptation of our federal system to meet modern requirements and to accommodate the aspirations of Quebec and other partners.
- Preserving our national programs and maintaining their accessibility.
- Improving the competitiveness of the Canadian economy so that our standard of living can be maintained.

- Assuring a positive future for the two official linguistic communities in Canada and in New Brunswick.

- Recognizing aboriginal peoples as full participants in the Canadian federation.

In all, we have made 27 recommendations. These address the five themes as well as changes in our national institutions. We have also responded to those federal proposals set out in **Shaping Canada's Future Together** that relate to the Commission's concerns.

We believe our constitution needs to mirror the Canadian identity. As a result, we have recommended the entrenchment of a Canada clause and we have commented on some provisions that, as New Brunswickers, we feel it should include.

## 1 • Canada's Challenge - Canada's Choice

In our judgment, this may be a make or break time for our country, a year when the choices we make will have consequences for generations to come. Therefore, it is important that our choices be guided by a reasoned and informed assessment of our circumstances and the options that lie before us.

The Canada Round presents the challenge of reworking the relationships between the partners of the federation, as well as opening that partnership to those who have been excluded historically. The urgency of our situation arises as a result of unsuccessful efforts to secure an acceptable constitutional accommodation of Quebec's aspirations. The Quebec legislature has declared that if Quebec's needs cannot be met as part of a broad program of renewal for the Canadian federation, then it will hold a referendum on sovereignty no later than the fall of 1992.

Canadians in the rest of the country are now framing the choices that will be put to Quebecers and other Canadians; we must summon our creativity and put aside some of our preferences if our broader interests as a country are to be achieved.

Our history shows we have never lacked innovation and inventiveness in our constitutional arrangements. From the Quebec Act of 1774 onward, there has always been constitutional recognition of distinctness in Canada-Quebec arrangements both in terms of a civil code of law and of language. The Constitution Act of 1867 has provisions that apply only to Quebec; and the Supreme Court of Canada has recognized Quebec's distinctness in interpreting the Charter of Rights and Freedoms.

While the majority of Quebecers are francophone, francophones are the minority in Canada and even more so in the rest of North America. It is only reasonable, then, that Quebec have the means to enhance and protect the status of the French language and culture in that province. It is entirely appropriate that our Constitution recognize the unique status of Quebec as a province with "a French-speaking majority, a unique culture, and a civil law tradition."

Canada is not threatened by acknowledgement of this diverse element of our makeup any more than by acknowledgement of the unique position of Canada's aboriginal peoples. These realities need to be recognized, celebrated and mirrored in our fundamental law. The presence of Quebec enhances and enriches our federation. In this regard, Canada can continue to show leadership in practising the politics of respect by constructing a unique framework of collective and individual rights.

Federalism can be an adaptable tool if we have the imagination and the inclination to use it. And, Canada has already shown it can develop a range of options that respect the equality of the provinces yet leave the country free to act decisively on issues of common concern. For example, there are a variety of constitutional and other arrangements that differ between provinces, arrangements that have promoted rather than undermined unity.

What we need today is a renewed and functional federalism that respects diversity and which exhibits flexibility. In short a federalism that has moved beyond arrangements about jurisdiction and about division of powers, and which recognizes the importance of governments and communities in shaping their resources and working together.

If at this time of crisis, we can capture the spirit of accommodation that has prevailed at so many points in our history, we can leave a legacy to our children that is as great as the one we have inherited.

## 2 • National Programs - Canada's Spirit

Again and again as we met with New Brunswickers, we heard how important our social programs are - not only because of the direct benefits they bring, but because of the values they represent. Pensions, family allowances, unemployment insurance, hospital and medical insurance plans, educational support programs - all these are seen as a commitment to the ideals of social justice, sharing and security of the person.

But, while social programs may be described as expressions of our national spirit, there is a great deal of fear about their future. That fear is based on awareness of Canada's alarming debt, the rising costs of the programs, their dependence on the success of the Canadian economy, and the possible long-term effects of different constitutional options.

The importance of our social programs to all of us is the reason for the intense discussions taking place across Canada about including a social charter in the Constitution. These discussions involve two complex issues:

- The danger of transferring responsibility for broad matters of social policy from the legislative to the judicial system.

- The necessity for flexibility to allow for changes when fiscal capacity permits and as social priorities change.

It can be argued that Canada already has the rudiments of a social charter in section 36 of the 1982 Constitution Act in which Ottawa and the provinces commit themselves to "providing essential public services of reasonable quality to all Canadians." This section supports and sustains a national commitment to regional development programs, equalization and equal access to comparable services for all Canadians. However, it gives little guidance on what public services are protected and what means Canadians have to see these commitments respected.

We believe that concerns about our national programs can be addressed by including an expanded section 36 in the Constitution.

The section would spell out more precisely the social program obligations of governments. It could also identify, for example, the principles Canadians hold dear in the health field - universality, portability and accessibility. This expansion of section 36 should not diminish the ability of provinces to be innovative in program design, delivery and administration.

Expansion of section 36 alone, however, will not be sufficient. Social and economic goals are inextricably linked - economic well-being is the necessary base to ensure social programs while social programs, in turn, help make Canadians more productive. Thus, in addition to expanding section 36, we must seek ways to achieve the highest possible level of national prosperity. Furthermore, we believe we must make changes to our national institutions in order to meet the goals of section 36. Finally, to provide stronger constitutional support for the principles of equalization and equal opportunity, we recommend that they be recognized in a Canada clause as fundamental Canadian values.

We accept the recommendation that the exercise of the federal government's spending power should be limited to those cases where there is the support of seven provinces with 50 per cent of the population. We feel this recommendation holds open the possibility of establishing new and better national programs while respecting the sensitivity in some provinces over the intrusive nature of the federal spending power.

The last element in our report on national programs addresses overlapping areas of federal and provincial jurisdiction. We suggest that the federal government work with the provinces to disentangle overlapping responsibilities and remain sensitive to the need of provinces to shape their social programs in their own ways.

## 3 • Economic Union - Canada's Opportunity

Despite pride in Canada's past economic performance, New Brunswickers are worried about the future. Their confidence is undermined by:

- massive public sector debt combined with high tax rates
- problems in resource industries such as forestry and fishing
- weaknesses in education and training
- failure to reduce regional disparities
- duplication of government programs

Given these concerns, the Commission believes that strengthening Canada's economic union is a cornerstone in federal renewal. We feel that restrictive barriers and measures that inhibit growth must be removed or altered. Governments must make a commitment to work actively and cooperatively to ensure the highest possible level of national prosperity.

We live in a time when markets are increasingly global. In this world trading system, competitiveness is the prerequisite for maintaining and improving national living standards. Provincial governments, particularly here in the Maritimes, have already begun to remove barriers. Now, the federal government has proposed strengthening section 121 of the Constitution to ensure free movement of goods, services, people and capital. We agree that this section should be strengthened. But, we do not believe the removal of barriers and restrictions alone will ensure free movement.

At the same time as the barriers are removed, the infrastructure and systems for transportation, energy and communications must be improved. The Commission sees this need as requiring partnership between federal and provincial governments.

We also know that the transition to a strengthened economic union will not be achieved without some cost. We will need effective adjustment policies for communities, regions and industries. Further, we will need to have the federal government work collaboratively with the provinces in supporting labour force re-training and regional development activities. Planning for and supervising this transition should be a joint federal/provincial exercise.

Increased cooperation between federal and provincial governments is also key to the management of the overall economic environment. This Commission endorses the coordination of federal and provincial fiscal policies for three reasons: it would assist the management of economic cycles in Canada and its regions; it offers an opportunity to expand public input and understanding; and, it holds out the prospect of greater stability of transfer payments so essential to the maintenance of our social programs.

Strengthening the economic union also calls for streamlining the roles and responsibilities of the federal and the provincial governments to reduce inefficiency, overlap and duplication. We have focussed on two areas where governments need to redefine their relationship. One is education, in its broadest sense, from primary to post-secondary to labour market training. The other is regional economic development. In both areas, we see a more flexible, collaborative approach.

In the first case, we agree with the proposal to recognize labour market training as an area of exclusive provincial jurisdiction provided that the terms of the transfer can be successfully negotiated. We believe that it is necessary to harmonize such programs as labour force training and unemployment insurance. We also look for the development of a relationship that would allow the setting and pursuit of national objectives in those fields of post-secondary education essential to Canadian economic competitiveness.

In the case of regional development, we recommend that the federal and provincial governments jointly develop a single management regime for individual provinces or regions to simplify identification of shared priorities and streamlined delivery of programs.

## 4 • Linguistic Partnership - Canada's Distinction

Linguistic issues are central to discussion of a renewed Canadian federation. That is why this Commission was asked to enquire into the status of New Brunswick's two linguistic communities and their future as important elements of a strengthened province and federation.

The roots of Canada's French and English speaking communities are centuries old, long pre-dating Confederation. The introduction in 1969 of official languages legislation recognized the existence and importance of the two major linguistic communities. Ten years ago certain linguistic rights were entrenched in the Charter of Rights and Freedoms.

The members of this Commission believe that established language rights constitute a solid base; but, we also believe that it is equally important to make these rights fully and practicably accessible in a manner that responds to the varying needs and circumstances across the country. We propose the recognition of two basic objectives:

- that there be no erosion of existing linguistic guarantees;
- that the development of the two official linguistic communities in Canada and New Brunswick be pursued for the greater benefit of our Province and our country.

In implementing these broad objectives, we must be guided by the knowledge that Canada is not uniform from coast to coast. We must also pursue in the area of language, as in all others, the idea of partnership - a partnership that permits each of our two major linguistic communities to contribute to national development by being allowed to realize its own potential.

Today Canadians are beginning to ask whether the current language strategy remains adequate and whether it contributes to national unity. During our work we heard strong comments, both positive and negative, about official bilingualism.

On the positive side, people equate bilingualism with tolerance, choice, freedom and equal opportunity. Some also see it as an advantage in global terms. Still others say that having two official languages makes this a more interesting country. On the negative side, people perceive bilingualism as being costly, inequitable, divisive and imposed against popular will. There are strong feelings about what is considered preferential status for Quebec. Confusion about official language policies and their applications also contributes to negative views.

In addition, Canada has growing numbers of people with non-English and non-French backgrounds. There is also the view that the two-founding peoples rhetoric neglects the place of aboriginal peoples in Canada.

These concerns should be weighed against the major constitutional, judicial and administrative achievements of more than two decades, the increasing viability of minority language communities and the growth in the number of bilingual Canadians. In addition to the achievements that can be cited, there is also the evidence that the majority of Canadians accept and endorse the notion of Canada as having two official languages and continues to support a pan-Canadian approach to language rights.

The challenge for Canadians now, as it has always been, is to live up to our own ideals of justice and respect in full knowledge of the profound importance of language to individuals and communities throughout Canada.

The existence of English- and French-speaking communities throughout the country constitutes a fundamental characteristic of Canada, one that we recommend should be recognized in a proposed Canada clause. We further recommend that both communities should be encouraged to develop within Canada, and accordingly that there should be an amendment affirming the responsibility of the Parliament and the government of Canada to preserve and promote the two communities. The Commission feels that ideally, this role should be adopted by Provinces as well, but recognizing that not all are prepared to see such a commitment constitutionalized, we recommend a provincial responsibility to preserve both communities.

For New Brunswick, the equality of the two linguistic communities should be recognized and affirmed in the Constitution along with a commitment to distinct institutions in education and in culture as necessary to assure the preservation and promotion of both communities.

## 5 • Completing the Circle - Canada's Integrity

It has become abundantly clear to this Commission that nothing is more fundamental to the strengthening of our federation than building a new relationship between aboriginal and other Canadians.

A survey of our history makes this clear. First, the native peoples have formed organized societies in the land now known as Canada since time immemorial. Second, in treating with the European settlers, the aboriginal view is that the First Nations were never directly conquered and no treaty of surrender was ever signed; the treaties signed were for "peace and friendship" and referred, among other things, to the right of the aboriginal peoples to live "unmolested" in their traditional ways. Nonetheless, as the land became more settled, the aboriginal peoples were reduced to ever smaller parcels of land. After Confederation, even the organization and structure of aboriginal society on reserves was subject to federal regulation.

Canadians have been slow to understand the enormity of the injustice done to the aboriginal peoples. But, there is increasing evidence of the desire to right past wrongs. Although Canada took a significant step in 1982 by affirming and recognizing aboriginal and treaty rights in the Constitution, we believe the time has come to enshrine the identity, place and aspirations of the aboriginal peoples of Canada. This declaration, which could be contained in a Canada clause, should also recognize that the aboriginal peoples were regarded as independent nations by the European governments that traded with them and signed treaties with them.

It follows that, if this view is accepted, the "aboriginal agenda" must be a prominent part of Canadian constitutional renewal with representatives of the aboriginal peoples as full partners in the discussions. Section 35. 1 of the Constitution, as it now stands, provides for aboriginal participation but not consent prior to changes to any section bearing on aboriginal peoples. We believe that the consent of aboriginal peoples of Canada is required before any change is made affecting their constitutional status.

There are three specific areas that this Commission has considered: self-government, treaty rights and land and resources.

Aboriginal leaders have told us they seek explicit recognition of inherent aboriginal sovereignty within the larger Canadian state - inherent in that it is not dependent or contingent on recognition by non-aboriginal governments. They contend that self-government is crucial to the preservation of their culture and identity and to the wholeness of aboriginal communities. Aboriginal leaders call for recognition of that right within the Canadian constitution, with implementation of particular government arrangements to be defined in subsequent negotiations. We, therefore, recommend amending the Constitution to recognize the inherent aboriginal right to self-government with appropriate negotiations to follow.

In the area of treaty rights, it is clear that aboriginal peoples have invested the treaties with more meaning than have non-aboriginal communities and governments - they have seen them as the basis for a relationship and as an instrument for their survival as peoples and as nations. Defining the treaties in contemporary terms would be consistent with the guidance offered by the Supreme Court of Canada and would restore aboriginal governments to the position of equality they held when the treaties were originally concluded. Multi-party negotiation may be required, since some treaties involve provisions that involve provincial as well as federal jurisdictions. As a result, we recommend that the federal and provincial governments work together with the representatives of aboriginal peoples toward a just definition and implementation of treaty rights.

Aboriginal land loss cannot satisfactorily be explained by voluntary surrender, sale or legislation. Therefore, negotiation, compensation and land settlements are in order. In short, restitution is needed. In the past, the process of settling land claims has not brought satisfactory results. This Commission believes that a new approach must be found, one that incorporates the aboriginal concept of land stewardship. We recommend that the federal and provincial governments move swiftly and efficiently with representatives of the aboriginal peoples to identify and settle land claims in just and equitable ways.

## 6 • Working Together - Canada's Institutions

The New Brunswick Commission on Canadian Federalism believes this country's best hope for constitutional reconciliation lies in promoting unity while respecting diversity. This has been the aim of all of our proposals - whether we are talking about national programs, economic union, aboriginal rights or language rights.

In our view, diversity can be our strength not our downfall. We have a vision of this country where it is possible to choose Quebec and Canada, to be free to be Dene or Cree or Maliseet and also be Canadian.

To realize this vision, we have to adapt our structures and institutions. In particular, we must improve the representation of Canada's constituent communities in our national institutions and we must improve the coordination of work done by the federal and provincial governments. This means looking both at Parliament and at the mechanics of intergovernmental cooperation.

We have found that the erosion of respect for our country's parliamentary institutions is as acutely felt by New Brunswickers as it is by other Canadians. We welcome recent commitments to look at ways to strengthen the representational and legislative capacities of individual members of Parliament.

In the case of the Senate, reform appears to be an issue whose time has come. While the federal proposals on Senate reform are a promising basis for discussion, they do not go far enough. This Commission wishes to add its support to efforts aimed at bringing Canada into step with other modern federations. In keeping with the democratic spirit of our times, we want to see a Senate that is more geographically and demographically representative of the people of this country. Ideally, this would mean an elected Senate that provides for more proportional representation of the diverse elements of Canadian society and which provides for an equal number of members from each province.

We think the Senate should perform a role that is both useful and different from that of the House of Commons. It should be capable of the effective use of power. This means it must have the authority to reject any bill or measure placed before it with one exception - it must not be able to strangle a government by withholding the supply of funds. Also, it must not be a "confidence" chamber; no government should be forced to resign as a result of a vote in the Senate.

We recommend that the Senate ratify appointments to national boards, tribunals and institutions. We support the federal proposal that, for matters of language and culture, the Senate have a double majority voting rule in which a majority of English-speaking and a majority of French-speaking senators is required to approve a measure.

While Senate reform can help us to achieve a better regional balance, we also need to improve the working relationships between governments. The essence of modern federalism lies in an intricate balance between the two orders of government - a balance dependent on frequent adjustments and much intergovernmental cooperation. That is why we support a Council of the Federation that would be composed of representatives of federal, provincial and territorial governments. We believe such a Council would be a forum where governments come to the table as equals seeking to foster greater cooperation between them and striving to harmonize their social and economic measures. We do not believe that a reformed Senate or a reformed the House of Commons, alone or together, can play this vital role.

It is important to stress that the Council would not entail a new bureaucracy or increased expense. Because it would bring greater discipline to the existing process of federal-provincial meetings and conferences, it should actually reduce public expenditure. Furthermore, achieving a smoother, more collaborative approach to public policy would also save money.

In addition to supporting the establishment of the Council, we also support establishment of an independent monitoring and reporting agency. This agency would prepare assessments - to be submitted to the Council and also tabled in Parliament and in all the provincial legislatures - that would let Canadians know whether they are getting value for tax dollars spent in such areas as education and health services. These assessments would also indicate whether the constitutional commitments toward equalization, social program obligations and regional development have been respected.

# *Recommendations*

### *Introduction*

1. That a Canada clause which reflects the values and fundamental characteristics of Canada be included either in a preamble or in section 2 of the Constitution Act 1867.

a) A recognition of Canada's English-speaking and French-speaking communities and the responsibilities of the Federal and Provincial Governments to support the development of both communities.

b) A recognition of the special responsibility of Quebec to preserve and promote its distinctiveness.

c) An affirmation that the sharing of the country's wealth equitably among Canadians and thereby providing for greater equality of opportunity constitutes one of our nation's central values.

d) A recognition of the inherent rights of aboriginal peoples.

e) A recognition of our responsibility as a developed nation to share our wealth with less fortunate peoples of the world.

f) An affirmation of the rights and freedoms contained in the Canadian Charter of Rights and Freedoms.

### *Chapter I - Canada's Challenge - Canada's Choice*

2. That Quebec be recognized as a distinct society within Canada in the manner described by the federal government in Shaping Canada's Future Together.

3. That flexible and functional arrangements including, where necessary, the reallocation of powers and responsibilities, be pursued to meet the needs of Quebec and the other diverse communities of Canada.

### *Chapter II - National Programs - Canada's Spirit*

4. That the principles of equalization and equal opportunity be recognized in a Canada clause as fundamental Canadian values.

5. That section 36 of the Constitution Act 1982 be extended to identify more clearly the social goals, at least in the fields of health, education, and social security, which governments are committed to attaining for all citizens.

In expanding section 36, there should be an accommodation and a recognition of the need for economy and flexibility in program design and delivery to meet these goals.

6. That the federal spending power for new national cost-shared programs should be exercised only with the agreement of seven provinces with fifty per cent of the population and those provinces wishing to opt out of a national cost-shared program should receive reasonable compensation if they establish programs with compatible objectives.

### *Chapter III- Economic Union - Canada's Opportunity*

7. That the economic union of Canada be strengthened by amending section 121 of the Constitution of Canada so that the Federal and Provincial Governments of Canada are obliged to ensure the free movement of goods, services, people, and capital within Canada.

8. That the Federal Government, in partnership with the Provinces, exercise its responsibility in improving the national economic infrastructure that is essential to an integrated, prosperous and competitive economic union.

9. That the transition to a strengthened Canadian economic union, via a modernized section 121, be accompanied by a plan for the management of the social and economic adjustment costs arising from an enhanced union.

10. That Federal and Provincial Governments commit themselves to developing proposals that would harmonize their fiscal and economic policies. These proposals should provide for the effective implementation of federal-provincial agreements in these areas.

11. That the Federal Government's proposal to recognize labour market training as an area of exclusive provincial jurisdiction be accepted.

    That the withdrawal of the Federal Government from its current labour market training activities be subject to the successful negotiation by Federal and Provincial Governments of the terms and conditions for that withdrawal.

12. That the design and management of programs such as labour force training and unemployment insurance be harmonized wherever possible so as to ensure the highest possible levels of skill and employment in the Canadian labour force.

13. That the current federal responsibility for unemployment insurance be preserved save for special arrangements that might be struck between individual provinces and the Government of Canada. Such arrangements should not have the effect of undermining the integrity of the unemployment insurance program throughout the country and they should not diminish labour mobility in Canada.

14. That provincial governments develop a collaborative relationship with the Federal Government so that national objectives in post-secondary education can be established and pursued with special attention being devoted to those areas that are essential to the competitiveness of the Canadian economy.

15. That Federal and Provincial Governments jointly create an economic development regime that would foster the identification of shared priorities to be pursued through a rationalized system of program delivery.

***Chapter IV - Linguistic Partnership - Canada's Distinction***

16. That the foundations of our linguistic regime be maintained.

17. That the existence of the English and French linguistic communities throughout the country constitutes a fundamental characteristic of Canada and should therefore be expressed in the proposed "Canada clause".

18. (a) That the Constitution be amended to affirm the responsibility of the Parliament and Government of Canada to preserve and promote the English and French linguistic communities throughout the country; and

    (b) That the Constitution be amended further to affirm the responsibility of provincial legislatures and governments to preserve the English and French linguistic communities throughout the country.

19. That the Constitution be amended to include a clause recognizing the equality of status, equal rights and privileges of the English and French linguistic communities in New Brunswick and that this equality includes the right to distinct educational institutions and such distinct cultural institutions as are necessary for the preservation and promotion of these communities.

## *Chapter V - Completing the Circle - Canada's Integrity*

20. That the Constitution be amended to recognize and affirm the historic role and contribution of aboriginal peoples in the development of Canada, and that this amendment should be so expressed as to underline the fundamental importance of that contribution and to engender a relationship of mutual respect and equality among all Canadians.

21. That the Federal and Provincial Governments take such steps as are necessary to ensure the full participation of representatives of the aboriginal peoples in constitutional negotiations. In keeping with this principle the Constitution should be amended to ensure that no amendment to the Constitution relating to the rights of aboriginal peoples in Canada or to the legislative authority of Parliament in relation to aboriginal peoples, including lands reserved for them, may be made without the consent of the representatives of the aboriginal peoples.

22. That the Constitution be amended to recognize and affirm the inherent aboriginal right to self-government within the Canadian Constitution;

that the Federal and Provincial Governments negotiate self-government agreements with representatives of aboriginal peoples;

that such agreements enjoy constitutional protection; and

that negotiation of self-government agreements include provisions for access to resources commensurate with the scope and nature of each self-government agreement.

23. That the Federal and Provincial Governments move in concert with the representatives of aboriginal peoples toward a just definition and implementation of the treaty rights that exist in each province.

24. That the Federal and Provincial Governments move expeditiously with representatives of the aboriginal peoples to identify and settle, in a just and equitable manner, those land claims that exist in each province or region.

### *Chapter VI - Working Together - Canada's Institutions*

25. That the Senate of Canada be reformed, and more specifically that:

- Its membership be elected in a fashion that provides for a better representation of the diverse collective identities of Canada;
- There be equal number of Senators from each province of Canada;
- Its power be equal to that of the House of Commons except that it could not withhold supply and it would not be a "confidence chamber";
- It have the responsibility of ratifying or rejecting proposed appointments to national boards, tribunals and commissions; and
- It operate under a practice of double majority rule for all measures dealing with language and culture.

26. That a Council of the Federation, composed of Federal, Provincial and Territorial Governments, be created for the purpose of fostering the high levels of cooperation required for governments to fulfill their respective constitutional responsibilities for the social and economic well-being of Canadians.

27. That federal and provincial governments agree on cost-effective means of ensuring an independent assessment of their success in meeting shared constitutional obligations for the economic and social well-being of Canadians and that assessments be tabled in Parliament and in the provincial legislatures for debate.

New Nouveau
Brunswick

SOMMAIRE

# Rapport de la Commission du Nouveau-Brunswick sur le fédéralisme canadien

JANVIER 1992

## Introduction

Depuis l'échec de l'Accord du lac Meech à l'été de 1990, les Canadiens se trouvent devant un défi énorme - comment renouveler et renforcer notre fédération. Essentiellement, on nous demande de contribuer à façonner l'avenir du Canada.

La Commission du Nouveau-Brunswick sur le fédéralisme canadien, composée de neuf membres, a été nommée par le Premier ministre Frank McKenna en septembre 1990. Elle était chargée d'examiner les défis auxquels le Canada fait face et de recommander les mesures les plus aptes à servir les intérêts du Nouveau-Brunswick à l'intérieur d'une fédération renouvelée. Le présent document est un résumé de notre rapport.

Nous avons d'abord déterminé ce que signifie être Canadien pour les Néo-Brunswickois. Cette démarche n'a pas été restreinte à des considérations d'ordre politique et constitutionnel : elle a nécessité une étude des valeurs fondamentales qui, d'après la population de cette province, constituent le coeur même de notre pays et de notre union politique.

Cette tâche exigeait implicitement une consultation publique. En préparant notre rapport, nous avons pris plusieurs dispositions pour entendre les points de vue des Néo-Brunswickois. Nous avons sollicité des mémoires écrits, organisé des groupes de discussion, effectué des entrevues personnelles et tenu des rencontres mensuelles et des rencontres spéciales auxquelles nous avons invité des particuliers et des groupes du Nouveau-Brunswick ainsi que d'autres régions du Canada. Le rapport et ses recommandations feront maintenant l'objet d'autres consultations publiques.

Lors de nos consultations, nous avons demandé aux Néo-Brunswickois de nous dire ce qu'ils apprécient le plus au sujet du Canada. Voici leur réponse :

- nos programmes sociaux et notre régime de sécurité sociale
- notre diversité linguistique et culturelle
- nos ressources naturelles abondantes
- notre rôle international
- nos libertés
- notre générosité

Nous leur avons aussi demandé quels sont, d'après eux, les points les plus faibles de ce pays. Ils en ont identifiés trois principaux : la perte de confiance dans le processus et les institutions politiques, l'absence de bonne entente sur le plan national et la perception que les Canadiens sont traités différemment par le gouvernement d'une région à l'autre.

Nous avons, en fonction de ce que nous ont dit les Néo-Brunswickois, organisé notre rapport autour de cinq thèmes :

- adaptation du régime fédéral de façon à satisfaire aux exigences du contexte contemporain et à arriver à un arrangement satisfaisant avec le Québec et avec les autres partenaires;
- protection de nos programmes nationaux et maintien de leur accessibilité;
- amélioration de la compétitivité de l'économie canadienne afin de maintenir notre niveau de vie;

- garantie d'un avenir positif pour les deux communautés linguistiques officielles au Canada et au Nouveau-Brunswick.

- reconnaissance des peuples autochtones comme membres à part entière de la fédération canadienne.

Nous avons formulé en tout 27 recommandations. Celles-ci portent sur les cinq thèmes susmentionnés ainsi que sur la modification de nos institutions nationales. Nous avons aussi réagi aux propositions fédérales contenues dans **Bâtir ensemble l'avenir du Canada** qui ont un rapport avec les préoccupations de la Commission.

Nous croyons que notre Constitution doit refléter l'identité canadienne. C'est pourquoi nous avons recommandé l'inscription dans la Constitution d'une clause Canada. Nous avons aussi commenté certaines dispositions qui, selon les Néo-Brunswickois, devraient être incluses dans cette clause.

## 1 - Le défi canadien - des choix délicats

Cette période de choix délicats est, à notre avis, critique pour notre pays. Nos choix auront des répercussions pour des générations à venir. Il importe, par conséquent, qu'ils reposent sur un examen éclairé et réfléchi de notre situation et des options qui nous sont offertes.

Les présents pourparlers constitutionnels posent le défi du réaménagement des relations entre les partenaires de la fédération, en plus de permettre à ceux qui en ont été historiquement exclus de se joindre à ce partenariat. Nos vaines tentatives pour assurer un arrangement constitutionnel qui réponde aux aspirations du Québec ont signalé l'urgence de la situation. L'Assemblée nationale du Québec a déclaré qu'elle tiendra un référendum sur la souveraineté d'ici l'automne de 1992, si l'effort de renouvellement de la fédération canadienne ne satisfait pas les besoins du Québec.

Les Canadiens dans le reste du pays formulent maintenant les choix qui seront présentés aux Québécois et aux autres Canadiens; nous devons faire appel à notre créativité et oublier certaines de nos préférences si nous voulons agir dans l'intérêt général du pays.

Notre histoire révèle que nous n'avons jamais manqué d'ingéniosité et de créativité dans nos arrangements constitutionnels. À partir de **l'Acte de Québec de 1774**, on a reconnu dans les arrangements constitutionnels le caractère distinct du Québec - d'abord par son code de droit civil et, ultérieurement, par sa langue. **La loi constitutionnelle de 1867** contient des dispositions qui s'appliquent uniquement au Québec et la Cour suprême du Canada a reconnu le caractère distinct du Québec dans son interprétation de la **Charte des droits et libertés**.

Même si la majorité des Québécois sont francophones, ceux-ci sont minoritaires au Canada et encore davantage dans le reste de l'Amérique du Nord. Il est tout à fait raisonnable alors que le Québec dispose de moyens pour promouvoir et protéger le statut de la langue et de la culture françaises dans cette province. Il convient tout à fait que notre Constitution reconnaisse le statut unique du Québec comme une province qui comprend «une majorité d'expression française, une culture unique en son genre et une tradition de droit civil.»

Le Canada n'est pas menacé par la reconnaissance de cette caractéristique distincte de notre composition, pas plus d'ailleurs que par la reconnaissance de la situation unique des peuples autochtones. Ces réalités doivent être reconnues, soulignées et reflétées dans notre loi fondamentale. La présence du Québec enrichit et valorise notre fédération. Conséquemment, le Canada doit continuer d'exercer un leadership dans la politique de respect des collectivités en élaborant un régime unique de droits individuels et collectifs.

Le fédéralisme peut être un outil adaptable si nous avons la volonté de l'utiliser avec un esprit innovateur. Le Canada a déjà prouvé qu'il peut formuler une variété d'options qui respectent l'égalité des provinces tout en laissant le pays libre d'agir de façon décisive sur les dossiers d'intérêt commun. Par exemple, il existe une série d'arrangements constitutionnels ou autres qui diffèrent d'une province à l'autre; or ceux-ci ont contribué plutôt que nui à l'unité du pays. Nous avons besoin d'un fédéralisme renouvelé et fonctionnel qui respecte la diversité tout en assurant la flexibilité. En d'autres mots, un fédéralisme qui a évolué au-delà d'une répartition rigide des pouvoirs et qui reconnaît l'importance des gouvernements et des collectivités pour partager les ressources et travailler ensemble.

Si nous réussissons, en cette période de crise, à faire preuve de cette ingéniosité qui a si souvent marqué notre histoire, nous pourrons léguer à nos enfants un héritage aussi impressionnant que celui que nous avons reçu.

## 2 - Les programmes nationaux - des liens fondamentaux

Lors de nos rencontres avec les Néo-Brunswickois, ceux-ci nous ont souligné, maintes et maintes fois, l'importance de nos programmes sociaux - non seulement en raison des bénéfices directs qu'ils apportent, mais aussi pour les valeurs qu'ils représentent. Les pensions, les allocations familiales, l'assurance-chômage, l'assurance-hospitalisation et l'assurance-maladie, les programmes de soutien à l'éducation - ils sont tous perçus comme l'expression d'un engagement commun à la justice sociale, au partage et à la sécurité de la personne.

Même si les programmes sociaux peuvent être décrits comme l'expression de notre esprit national, l'avenir de ces programmes provoque une profonde inquiétude. Celle-ci résulte d'une prise de conscience du niveau alarmant de la dette canadienne, des coûts sans cesse croissants des programmes, de la dépendance de ces programmes du rendement de l'économie canadienne, et des effets possibles à long terme des différentes options constitutionnelles.

L'importance de nos programmes sociaux pour nous tous explique le débat intense dans l'ensemble du pays au sujet de l'insertion d'une charte sociale dans la Constitution. Ces discussions soulèvent deux points complexes :

- le risque de transférer la responsabilité relative aux grandes questions de politique sociale du législatif au judiciaire;

- la nécessité d'une certaine souplesse afin de permettre des modifications, à mesure que la capacité financière le permet et que les priorités sociales l'imposent.

On peut faire valoir que le Canada possède déjà les éléments essentiels d'une charte sociale dans l'article 36 de la **Loi constitutionnelle de 1982**, par lequel le fédéral et les provinces s'engagent «à fournir à tous les Canadiens, à un niveau de qualité acceptable, les services publics essentiels». Cet article appuie et maintient un engagement national à l'égard des programmes de développement régional, de la péréquation et de l'égalité d'accès à des services comparables pour tous les Canadiens. Il ne dit pas très clairement, cependant, quels

services publics sont protégés et quels moyens les Canadiens ont à leur disposition pour faire respecter l'engagement du gouvernement d'offrir ces services.

Nous croyons que les inquiétudes au sujet de nos programmes nationaux seront mieux dissipées par l'inscription, dans la Constitution, d'un article 36 renforcé.

L'article définirait, de façon plus précise, les obligations sociales des gouvernements. Il pourrait, par exemple, affirmer certains principes qui sont chers aux Canadiens dans le domaine de la santé - notamment l'universalité, la transférabilité et l'accessibilité. Cet article 36 renforcé ne devrait pas diminuer la latitude des provinces d'innover relativement à la conception, à la prestation et à la gestion des programmes.

Le renforcement de l'article 36 ne sera toutefois pas suffisant. Les objectifs économiques et sociaux sont très intimement liés - le bien-être économique est essentiel au maintien des programmes sociaux tandis que ceux-ci, en échange, rendent les Canadiens plus productifs sur le plan économique. Ainsi, en plus du renforcement de l'article 36, il nous faut trouver des moyens d'atteindre le plus haut niveau de prospérité nationale possible. En outre, nous croyons qu'il faut apporter des changements à nos institutions nationales afin de respecter l'esprit de l'article 36. Enfin, pour garantir un plus grand soutien constitutionnel des principes de la péréquation et de l'égalité des chances, nous recommandons que ceux-ci soient reconnus dans une clause Canada comme des valeurs canadiennes fondamentales.

Nous acceptons la recommandation que le pouvoir fédéral de dépenser soit exercé uniquement sur l'assentiment de sept provinces représentant 50 pour 100 de la population. Nous croyons que cette recommandation laisse une ouverture sur la possibilité d'établir des programmes nationaux nouveaux et meilleurs tout en tenant compte de la sensibilité de certaines provinces quant à la nature interventionniste du pouvoir fédéral de dépenser.

Le dernier volet de nos considérations sur les programmes sociaux nationaux aborde les questions de chevauchement des responsabilités fédérales et provinciales. Nous proposons que le gouvernement fédéral travaille avec les provinces afin de démêler les responsabilités là où il y a superposition tout en demeurant sensible toutefois aux besoins de certaines provinces d'élaborer les programmes sociaux à leur manière.

## 3 - L'union économique - réaliser notre potentiel

Malgré leur fierté à l'égard des réalisations économiques passées du Canada, les Néo-Brunswickois sont inquiets face à l'avenir. Plusieurs facteurs ébranlent leur confiance :

- dette massive du secteur public, associée à des taux d'impôt élevés
- problème des industries basées sur les ressources telles que les forêts et la pêche
- lacunes en éducation et en formation
- insuccès à réduire les inégalités régionales
- dédoublement des programmes gouvernementaux

Face à ces préoccupations, la Commission pense que le renforcement de l'union économique du Canada est une pierre angulaire du renouvellement de la fédération. Nous croyons que les barrières et les mesures restrictives qui ralentissent la croissance économique doivent être enlevées ou modifiées. Les gouvernements doivent s'engager à travailler ensemble en vue d'atteindre le plus haut niveau de prospérité nationale possible.

Nous vivons à une époque de mondialisation croissante des marchés. Dans cette conjoncture, la concurrence est devenue un préalable au maintien et à l'amélioration du niveau de vie national. Les gouvernements provinciaux, surtout dans les Maritimes, ont déjà commencé à abolir les barrières. Maintenant, le gouvernement fédéral propose de renforcer l'article 121 de la Constitution pour assurer la libre circulation des biens, des services, des personnes et des capitaux. Nous appuyons cette proposition. Toutefois, nous ne croyons pas que l'abolition des barrières et des restrictions pourra, à elle seule, assurer la libre circulation.

Parallèlement à l'abolition des barrières, il faut améliorer l'infrastructure et les réseaux de transport, d'énergie et de communication. La Commission pense que ceci requiert un partenariat des gouvernements fédéral et provinciaux.

Nous savons que la transition vers une union économique renforcée comportera des coûts. Il nous faudra donc des politiques efficaces d'adaptation pour les collectivités, les régions et

les industries. Le gouvernement fédéral devra travailler en collaboration avec les provinces en aidant au recyclage de la main-d'oeuvre et au développement régional. La planification et la surveillance de cette transition devraient être assurées conjointement par le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux.

La collaboration accrue entre les gouvernements fédéral et provinciaux est aussi la clé de la gestion de l'environnement économique global. La Commission appuie la coordination des politiques budgétaires des gouvernements pour trois raisons : cette coordination faciliterait la gestion des cycles économiques du Canada et de ses régions; elle améliorerait la participation, la réceptivité et la compréhension du public; et, elle offre la perspective d'une plus grande stabilité dans les paiements de transfert si essentiels au maintien de nos programmes sociaux.

Le renforcement de l'union économique implique également une rationalisation des pouvoirs et des responsabilités des gouvernements fédéral et provinciaux afin de réduire l'inefficacité, les chevauchements et les dédoublements. Nous avons mis l'accent sur deux domaines où une redéfinition des relations intergouvernementales est nécessaire. Un de ces domaines est l'éducation dans son sens le plus large, depuis l'enseignement primaire jusqu'à l'enseignement postsecondaire et la formation de la main-d'oeuvre. L'autre est le développement économique régional. Nous favorisons une plus grande souplesse et une meilleure collaboration dans ces deux secteurs.

Dans le premier cas, nous souscrivons à la proposition de reconnaître la formation de la main-d'oeuvre comme un domaine de compétence provinciale exclusive, à condition que les modalités du transfert puissent être négociées avec succès. Nous croyons qu'il faut harmoniser certains programmes comme la formation de la main-d'oeuvre et l'assurance-chômage. Nous envisageons également l'établissement d'objectifs nationaux pour l'enseignement postsecondaire en accordant une attention spéciale aux aspects essentiels à la compétitivité de l'économie canadienne.

Dans le cas du développement régional, nous recommandons que les gouvernements fédéral et provinciaux élaborent conjointement un régime de gestion unique par provinces ou régions afin de simplifier la définition des priorités communes et la prestation rationalisée des programmes.

## 4 - Le partenariat linguistique - bâtir sur nos acquis

Les questions linguistiques sont au centre des discussions sur une fédération canadienne renouvelée. C'est pourquoi on a demandé à cette Commission d'examiner la situation des deux communautés linguistiques du Nouveau-Brunswick et leur avenir en tant qu'éléments importants d'une province et d'une fédération renforcées.

Les origines des communautés d'expression anglaise et d'expression française du Canada remontent à plusieurs siècles; elles existaient bien avant la Confédération. L'adoption en 1969, au fédéral et au Nouveau-Brunswick, de lois sur les langues officielles, a tout simplement reconnu l'existence et l'importance des deux principales communautés linguistiques. Il y a dix ans, certains droits linguistiques ont été inscrits dans la **Charte des droits et libertés**.

Les membres de cette Commission pensent que les droits linguistiques acquis constituent une base solide; mais nous croyons également qu'il est tout aussi important d'asurer que ces droits soient pleinement accessibles et applicables de sorte à répondre aux besoins différents et aux circonstances diverses à travers le pays. Nous proposons la reconnaissance de deux objectifs importants :

- qu'il n'y ait aucune érosion des garanties linguistiques actuelles;
- que le développement des deux communautés linguistiques au Canada et au Nouveau-Brunswick soit poursuivi pour le plus grand bien de notre province et de notre pays.

Dans l'implantation de ces objectifs généraux, nous devons reconnaître que le Canada n'est pas uniforme d'un océan à l'autre. Nous devons également, dans le domaine de la langue, comme dans les autres domaines, viser un partenariat - un partenariat qui permet à chacune des deux principales communautés linguistiques de contribuer au développement national parce qu'elle est en mesure de développer son potentiel.

Les Canadiens commencent à se demander si la stratégie linguistique actuelle est toujours adéquate et si elle contribue à l'unité nationale. Au cours de nos travaux, nous avons entendu des affirmations assez catégoriques, positives et négatives, sur le bilinguisme officiel.

Du côté positif, les gens associent le bilinguisme à la tolérance, au libre choix, à la liberté et à l'égalité des chances. Certains le perçoivent comme un avantage sur le plan mondial. D'autres disent que notre pays est plus intéressant parce qu'il comprend deux langues officielles. Du côté négatif, les gens estiment que le bilinguisme est coûteux et inéquitable; ils le voient comme un élément de division qui est imposé contre la volonté de la population. Les opinions sur ce qui est perçu comme un statut préférentiel pour le Québec sont assez catégoriques. La confusion au sujet des politiques sur les langues officielles et leur application contribue aussi aux opinions négatives.

En outre, le Canada compte de plus en plus de personnes d'origine non anglophone et non francophone. Dans le cas des peuples autochtones, ceux-ci trouvent que la rhétorique des deux peuples fondateurs tend à faire oublier la place qui leur revient au sein du Canada.

Ces préoccupations doivent être considérées à la lumière des grandes réalisations administratives, judiciaires et constitutionnelles de plus de deux décennies - notamment la plus grande viabilité des communautés linguistiques minoritaires et le nombre accru de Canadiens bilingues. En plus des réalisations qui peuvent être citées, les sondages ont révélé que la majorité des Canadiens appuient la notion d'un Canada ayant deux langues officielles et continuent d'appuyer une approche pancanadienne plutôt que territoriale en matière de droits linguistiques.

Le défi auquel les Canadiens continuent à faire face, c'est celui de réaliser notre idéal de justice et de respect avec pleine reconnaissance de l'attachement profond des individus et des collectivités à la langue dans l'ensemble du Canada.

L'existence des communautés linguistiques francophone et anglophone à travers le pays est une caractéristique fondamentale du Canada, caractéristique dont nous recommandons la reconnaissance dans la clause Canada proposée. Nous recommandons aussi que les deux communautés soient encouragées à se développer à l'intérieur du Canada et, par conséquent, qu'il y ait un amendement affirmant la responsabilité du Parlement et du gouvernement du Canada de protéger et de promouvoir les deux communautés. La Commission pense qu'idéalement ce rôle devrait aussi être adopté par les provinces mais, reconnaissant que celles-ci ne sont pas toutes disposées à voir un tel engagement inscrit dans la Constitution, nous recommandons une responsabilité provinciale à protéger les deux communautés linguistiques.

En ce qui a trait au Nouveau-Brunswick, l'égalité des communautés linguistiques devrait être reconnue et affirmée dans la Constitution, de même que le droit à des institutions d'enseignement distinctes et aux institutions culturelles nécessaires à la protection et à la promotion de ces communautés.

## 5 - La réalité autochtone - compléter le cercle

Il est apparu clairement, au cours des travaux de la Commission, que rien n'est plus fondamental pour le renforcement de notre fédération que l'établissement d'une nouvelle relation entre les autochtones et les autres Canadiens.

Un survol de notre histoire nous le démontre de façon concluante. D'abord, les peuples autochtones ont formé des sociétés organisées, sur les terres qui sont maintenant devenues le Canada, depuis les temps immémoriaux. Deuxièmement, les autochtones disent que les premières nations n'ont jamais, dans leurs relations avec les colons européens, été conquises directement. Aucun traité de reddition n'a été signé; ceux qui ont été signés étaient des traités de « paix et amitié » et mentionnaient entre autres le droit des peuples autochtones de vivre « en paix » selon leur tradition. Néanmoins, au fur et à mesure de la colonisation des terres, les peuples autochtones se sont vus restreints à des parcelles de terre de plus en plus petites. Après la Confédération, même l'organisation et la structure de la société autochtone sur les réserves ont été assujetties à la réglementation fédérale.

Les Canadiens ont mis du temps à comprendre l'injustice grave faite aux peuples autochtones. Mais il existe, de plus en plus, une volonté de réparer les torts du passé. Bien que le Canada ait franchi une étape importante en 1982 en affirmant et en reconnaissant, dans la Constitution, les droits autochtones et les droits issus des traités, nous croyons que le moment est venu d'y inscrire l'identité, le rôle et les aspirations des peuples autochtones du Canada. Cette déclaration, qui peut faire partie d'une clause Canada, devrait aussi reconnaître que les peuples autochtones étaient considérés comme des nations indépendantes par les gouvernements européens qui ont fait le commerce et signé des traités avec eux.

Si le point de vue des peuples autochtones est accepté, le dossier autochtone doit être une partie importante du renouvellement constitutionnel canadien et les représentants autochtones doivent participer à part entière aux discussions. L'article 35.1 de la Constitution prévoit, avant toute modification des articles de la Constitution portant sur les autochtones, la participation de ceux-ci mais non leur consentement. Nous croyons que le consentement des peuples autochtones du Canada est un préalable à toute modification qui aurait un effet sur leur statut constitutionnel.

Cette Commission a étudié trois aspects précis : l'autonomie gouvernementale, les droits issus des traités et les terres et ressources.

Les chefs autochtones nous ont dit qu'ils demandent la reconnaissance explicite du droit autochtone inhérent à l'autonomie gouvernementale à l'intérieur de l'État canadien - inhérent parce qu'il n'est pas subordonné à la reconnaissance par les gouvernements non autochtones. Ils soutiennent que l'autonomie gouvernementale est cruciale à la préservation de leur culture et de leur identité, ainsi qu'à l'intégralité des communautés autochtones. Les chefs autochtones réclament la reconnaissance de ce droit dans la Constitution canadienne, les modalités de mise en oeuvre d'arrangements gouvernementaux particuliers devant être définies lors de négociations ultérieures. Nous recommandons donc que la Constitution soit modifiée de façon à reconnaître le droit autochtone inhérent à l'autonomie gouvernementale, les négociations pertinentes devant être menées ultérieurement.

Dans le domaine des droits issus des traités, les peuples autochtones ont manifestement donné aux traités un sens plus profond que les communautés non autochtones et les gouvernements - ils les ont perçus comme la base d'une relation et comme un instrument de leur survie en tant que peuples et nations. Pour rendre les traités contemporains, il faudrait se conformer à l'orientation offerte par la Cour suprême du Canada. Cela redonnerait aux gouvernements autochtones le statut d'égalité qu'ils détenaient lors de la signature des traités. Il faudra peut-être mener des négociations multipartites, puisque certains traités comportent des dispositions qui touchent la compétence provinciale ainsi que la compétence fédérale. Ainsi, nous recommandons que les gouvernements fédéral et provinciaux, en collaboration avec les représentants des peuples autochtones, s'orientent vers une juste définition et une mise en oeuvre des droits issus des traités.

La perte des terres autochtones ne s'explique pas de façon satisfaisante par la cession volontaire, la vente des terres ou l'effet de législations. La négociation, l'indemnisation et le règlement des revendications territoriales sont donc de mise. En résumé, c'est la restitution qui s'impose. Par le passé, le règlement des revendications territoriales n'a pas donné des résultats satisfaisants. Cette Commission estime qu'il faut trouver une nouvelle approche qui englobe le principe autochtone de l'intendance des terres. Nous recommandons que les gouvernements fédéral et provinciaux agissent rapidement et efficacement, en collaboration avec les peuples autochtones, pour étudier et régler de façon juste et équitable les revendications territoriales.

## 6 • Les institutions nationales - travailler ensemble

La Commission du Nouveau-Brunswick sur le fédéralisme canadien pense que la réconciliation constitutionnelle du pays repose sur la promotion de l'unité en respectant la diversité. Toutes nos propositions visent cet objectif - que nous parlions de nos programmes nationaux, de l'union économique, des droits autochtones ou des droits linguistiques.

À notre avis, la diversité peut constituer notre force plutôt que notre faiblesse. Selon cette vision de notre pays, il est possible de choisir le Québec et le Canada, ou de choisir d'être Déné, Cri ou Malécite et Canadien en même temps.

Si nous voulons réaliser cette vision, nous devons y adapter nos structures et nos institutions. En particulier, nous devons améliorer la représentation des communautés constituantes du Canada dans nos institutions nationales de même que la coordination du travail des gouvernements fédéral et provinciaux. Il faut donc examiner à la fois le Parlement et les mécanismes de coopération intergouvernementale.

La Commission a constaté que les Néo-Brunswickois, comme les autres Canadiens, ressentent profondément l'érosion de respect à l'égard du Parlement de leur pays. Nous nous réjouissons du récent engagement d'examiner les moyens à prendre pour renforcer les pouvoirs représentatifs et législatifs des députés.

Le moment semble enfin propice pour aborder la réforme du Sénat. Même si les propositions fédérales sur la réforme du Sénat constituent une bonne base de discussion, elles ne vont pas assez loin. Idéalement, ce doit être un Sénat élu qui garantit une représentation plus proportionnelle des divers éléments de la société canadienne et qui comprend un nombre égal de représentants de chaque province. La Commission désire appuyer les efforts visant à rendre le Canada plus semblable aux autres fédérations modernes. Nous voulons, dans l'esprit démocratique de notre époque, un Sénat qui est plus représentatif de la population de ce pays sur le plan géographique et démographique.

Le Sénat devrait exercer un rôle à la fois valable et distinct de celui de la Chambre des communes. Il devrait être un organe capable d'assurer l'exercice efficace du pouvoir. Il doit posséder le pouvoir de rejeter tout projet de loi ou mesure dont il est saisi, à l'exception de deux types de mesures : il ne doit pas pouvoir paralyser le fonctionnement d'un gouvernement élu par le peuple en retardant l'affectation de crédits et il ne doit pas être en mesure d'obliger le gouvernement à démissionner par un vote de non-confiance.

Nous recommandons que le Sénat ratifie les nominations aux institutions, tribunaux et conseils nationaux. Nous appuyons la proposition fédérale voulant que, pour les questions relatives à la langue et à la culture, le Sénat soit assujetti à la règle de la majorité double pour la tenue des votes - règle selon laquelle la ratification d'une mesure exige en même temps le consentement d'une majorité de sénateurs d'expression anglaise et d'une majorité de sénateurs d'expression française.

Même si la réforme du Sénat peut nous aider à atteindre un meilleur équilibre régional, nous devons aussi améliorer les relations de travail entre les gouvernements. Essentiellement, le fédéralisme moderne repose sur un équilibre délicat entre les deux paliers de gouvernement - un équilibre qui dépend d'adaptations fréquentes et d'une grande collaboration intergouvernementale. C'est pourquoi nous appuyons la proposition fédérale en faveur d'un Conseil de la fédération composé de représentants des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux. Nous croyons que ce Conseil devrait être une tribune à laquelle les gouvernements participent comme égaux favorisant ainsi une meilleure collaboration entre eux et une coordination de leurs interventions sociales et économiques. Nous ne croyons pas qu'un Sénat réformé ou une Chambre des communes réformée, puissent, seuls ou ensemble, jouer ce rôle crucial.

Il importe de souligner que le Conseil n'entraînerait ni une nouvelle bureaucratie ni une augmentation des dépenses. Puisqu'il imposerait une nouvelle discipline au processus actuel des rencontres et conférences fédérales-provinciales, il devrait réduire les dépenses publiques. En outre, une approche mieux rodée et plus collaborative en matière de politique publique permettrait de réaliser des économies.

Outre la mise sur pied du Conseil, nous appuyons l'établissement d'un organisme de surveillance indépendant. Celui-ci préparerait des évaluations devant être soumises au Conseil et déposées au Parlement ainsi qu'aux assemblées législatives provinciales. Celui-ci indiquerait aux contribuables canadiens s'ils en reçoivent pour leur argent dans les secteurs comme ceux de l'éducation et de la santé. Ces évaluations détermineraient si les engagements constitutionnels à l'égard de la péréquation, des obligations relatives aux programmes sociaux et du développement régional ont été respectés.

# *Recommandations*

### *Introduction*

1. Qu'une clause Canada exprimant les valeurs et les caractéristiques fondamentales du Canada soit inscrite à l'article 2 de la Loi constitutionnelle de 1867. La clause Canada devrait inclure notamment les caractéristiques suivantes :

a) l'existence des communautés linguistiques d'expression française et d'expression anglaise dans l'ensemble du pays comme caractéristique fondamentale du Canada;

b) la reconnaissance de la responsabilité particulière du Québec de protéger et de promouvoir son caractère distinct;

c) la réaffirmation que le partage équitable des ressources du pays entre les Canadiens, de façon à assurer une meilleure égalité des chances, constitue une des principales valeurs de notre nation;

d) la reconnaissance des droits inhérents des peuples autochtones;

e) la reconnaissance de notre responsabilité, en tant que pays développé, de partager notre richesse avec les populations moins fortunées du monde;

f) l'affirmation des droits et libertés contenus dans la Charte canadienne des droits et libertés.

### *Chapitre I : Le défi canadien - des choix délicats*

2. Que le Québec soit reconnu comme une société distincte au sein du Canada de la façon exposée par le gouvernement fédéral dans Bâtir ensemble l'avenir du Canada.

3. Que l'on vise à conclure des arrangements souples et fonctionnels, y compris, au besoin, une nouvelle répartition des pouvoirs et des responsabilités, afin de répondre aux besoins du Québec et à ceux des autres communautés diverses du Canada.

### *Chapitre II : Les programmes nationaux - des liens fondamentaux*

4. Que les principes de la péréquation et de l'égalité des chances soient reconnus, dans une clause Canada, comme des valeurs canadiennes fondamentales .

5. Que l'article 36 de la Loi constitutionnelle de 1982 soit élargi pour mieux définir, du moins dans les domaines de la santé, de l'éducation et de la sécurité sociale, les objectifs sociaux que les gouvernements s'engagent à atteindre pour tous les citoyens.

   Que l'article 36 élargi reconnaisse et favorise le besoin de souplesse et d'économie dans l'élaboration et la prestation des programmes visant ces objectifs sociaux.

6. Que le pouvoir fédéral de dépenser pour des nouveaux programmes nationaux à frais partagés soit exercé uniquement sur l'assentiment de sept provinces représentant cinquante pour cent de la population et que les provinces qui souhaitent se retirer d'un programme national à frais partagés reçoivent une compensation raisonnable si elles désirent établir des programmes dont les objectifs sont compatibles.

### *Chapitre III : L'union économique - réaliser notre potentiel*

7. Que l'union économique du Canada soit renforcée par la modification de l'article 121 de la Constitution canadienne afin que les gouvernements fédéral et provinciaux soient tenus de garantir la libre circulation des biens, des services, des capitaux et des personnes à l'intérieur du Canada.

8. Que le gouvernement fédéral, en partenariat avec les provinces, assume ses responsabilités dans l'amélioration de l'infrastructure économique nationale essentielle à une union économique concurrentielle, prospère et intégrée.

9. Que la transition vers une union économique canadienne renforcée, par l'adoption d'un article 121 renouvelé, soit accompagnée d'un plan de gestion des coûts économiques et sociaux d'adaptation découlant d'une union renforcée.

10. Que les gouvernements fédéral et provinciaux s'engagent à élaborer des propositions qui harmoniseraient la politique budgétaire et la politique économique. Ces propositions devraient prévoir la mise en oeuvre efficace des ententes fédérales-provinciales dans ces secteurs.

11. Que la proposition du gouvernement fédéral visant à reconnaître la formation de la main-d'oeuvre comme un domaine de compétence provinciale exclusive soit acceptée.

12. Que l'élaboration et la gestion de programmes tels que la formation de la main-d'oeuvre et l'assurance-chômage soient harmonisées, dans la mesure du possible, afin d'assurer à la main-d'oeuvre canadienne le plus haut niveau de compétence et d'emploi possible.

13. Que la responsabilité fédérale actuelle en matière d'assurance-chômage soit maintenue, sauf pour les arrangements particuliers pouvant être conclus entre les différentes provinces et le gouvernement du Canada. Ces arrangements ne devraient pas nuire à l'intégrité du programme d'assurance-chômage dans l'ensemble du pays, ni réduire la mobilité de la main-d'oeuvre canadienne.

14. Que les gouvernements provinciaux collaborent avec le gouvernement fédéral à l'établissement d'objectifs nationaux en enseignement postsecondaire, en accordant une attention spéciale aux aspects essentiels à la compétitivité de l'économie canadienne.

15. Que les gouvernements fédéral et provinciaux établissent conjointement un régime de développement économique qui favoriserait la définition de priorités communes à réaliser au moyen d'un système rationalisé de prestation des programmes.

### *Chapitre IV : Le partenariat linguistique - bâtir sur nos acquis*

16. Que les fondements de notre régime liguistique soient maintenus.

17. Que l'existence des communautés linguistiques anglophone et francophone dans l'ensemble du pays constitue une caractéristique fondamentale du Canada et qu'elle soit exprimée dans la clause Canada proposée.

18. a) Que la Constitution soit modifiée pour affirmer la responsabilité du Parlement et du gouvernement du Canada de protéger et de promouvoir les communautés linguistiques francophone et anglophone dans l'ensemble du pays;

    b) Que la Constitution soit aussi modifiée pour affirmer la responsabilité des corps législatifs et des gouvernements provinciaux de protéger les communautés linguistiques francophone et anglophone dans l'ensemble du pays.

19. Que la Constitution soit modifiée pour inclure une clause reconnaissant l'égalité de statut, des droits et des privilèges des communautés linguistiques francophone et anglophone du Nouveau-Brunswick et que cette égalité comprenne notamment le droit à des institutions d'enseignement distinctes et aux institutions culturelles nécessaires à la protection et à la promotion de ces communautés.

### *Chapitre V : La réalité autochtone - compléter le cercle*

20. Que la Constitution soit modifiée pour reconnaître et affirmer le rôle historique et la contribution des peuples autochtones au développement du Canada; que cette modification soit formulée de façon à exprimer l'importance fondamentale de cette contribution et à créer une relation d'égalité et de respect mutuel entre tous les Canadiens.

21. Que les gouvernements fédéral et provinciaux prennent les mesures qui s'imposent pour assurer la pleine participation des représentants autochtones aux négociations constitutionnelles. Selon ce principe, la Constitution devrait être modifiée de façon à empêcher, sans le consentement des peuples autochtones, toute modification constitutionnelle portant sur les droits des peuples autochtones au Canada ou sur la compétence législative du Parlement par rapport aux peuples autochtones, y compris les terres qui leur sont réservées.

22. Que la Constitution soit modifiée pour reconnaître et affirmer dans la Constitution canadienne le droit autochtone inhérent à l'autonomie gouvernementale;

    Que les gouvernements fédéral et provinciaux négocient des accords d'autonomie gouvernementale avec les représentants des peuples autochtones;

    Que ces accords soient protégés par la Constitution;

    Que la négociation d'accords d'autonomie gouvernementale prévoie des dispositions garantissant l'accès aux ressources, selon la portée et la nature de chaque accord d'autonomie gouvernementale.

23. Que les gouvernements fédéral et provinciaux, en collaboration avec les représentants des peuples autochtones, s'orientent vers une définition juste et une mise en oeuvre des droits issus des traités qui existent dans chaque province.

24. Que les gouvernements provinciaux et fédéral agissent rapidement en collaboration avec les représentants des peuples autochtones pour déterminer et régler, de façon juste et équitable, les revendications territoriales dans chaque province ou région.

### *Chapitre VI : Les institutions nationales - travailler ensemble*

25. Que le Sénat du Canada soit réformé et, plus précisément :

- Que ses membres soient élus de façon à assurer une meilleure représentation des différentes identités collectives du Canada.

- Que le nombre de sénateurs soit égal pour chaque province du Canada.

- Que le Sénat détienne des pouvoirs égaux à ceux de la Chambre des communes, sauf qu'il ne pourrait pas retarder un projet de loi portant affectation de crédits et qu'il ne pourrait pas tenir un vote de non-confiance.

- Qu'il ait la responsabilité de ratifier ou de rejeter les nominations proposées aux tribunaux, commissions et conseils nationaux.

- Qu'il fonctionne selon la règle de la double majorité pour toutes les mesures portant sur la langue et la culture.

26. Qu'un Conseil de la fédération, composé des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, soit créé afin de favoriser le degré de collaboration exigé pour que les gouvernements puissent assumer leurs responsabilités constitutionnelles respectives en vue du bien-être social et économique des Canadiens.

27. Que les gouvernements fédéral et provinciaux s'entendent sur un moyen économe d'assurer une évaluation indépendante de leur succès face à leurs obligations constitutionnelles partagées pour le bien-être social et économique des Canadiens et que ces évaluations soient déposées au Parlement et aux assemblées législatives provinciales pour être débattues.

New Nouveau
Brunswick

# Report of the New Brunswick Commission on Canadian Federalism

JANUARY 1992

**Report of the New Brunswick Commission on Canadian Federalism**

Published by: The New Brunswick Commission
on Canadian Federalism
P.O. Box 6000,
Fredericton, N.B.
Canada E3B 5H1

Design Management: Communications New Brunswick

Printing: Kwik Kopy

JANUARY, 1992

ISBN 1-55048-505-9

Printed in New Brunswick, Canada

New Brunswick Commission on Canadian Federalism
Commission du Nouveau-Brunswick sur le fédéralisme canadien

New Nouveau Brunswick

January 14, 1992

The Honorable Frank McKenna
Premier of New Brunswick
Centennial Building
Fredericton, N.B.
E33B 5H1

Dear Premier:

We, the members of the New Brunswick Commission on Canadian Federalism appointed in September 1990, have the honour, in accordance with our mandate, of submitting our report.

We express our appreciation to you for granting us the opportunity to play a role in the renewal of the Canadian Federation. We would also like to express our gratitude to all those who were interviewed, submitted briefs or who met with us during the course of our deliberations. Finally, we would like to thank the Commission staff and the Department of Intergovernmental Affairs for providing outstanding support to the Commission.

The Members,

Erminie Cohen

James Downey

Yvon Fontaine

Ronald LeBreton

Chief Albert Levi, C.M.

Pierrette Ringuette-Maltais

Robert Simpson

Aldéa Landry, Q.C.
(Co-Chair)

James Lockyer, Q.C.
(Co-Chair)

Tel./Téléphone:
(506) 457-7201
Fax/Télécopieur:
(506) 453-2266

P.O. Box 6000
Fredericton
New Brunswick
Canada E3B 5H1

Case postale 6000
Fredericton
Nouveau-Brunswick
Canada E3B 5H1

# *Table of Contents*

Introduction ..... 3

Canada's Challenge - Canada's Choice ..... 7

National Programs - Canada's Spirit ..... 10

Economic Union - Canada's Opportunity ..... 15

Linguistic Partnership - Canada's Distinction ..... 24

Completing the Circle - Canada's Integrity ..... 31

Working Together - Canada's Institutions ..... 40

Appendix A ..... 46

Appendix B ..... 49

# *Introduction*

## Context and Framework

The New Brunswick Commission on Canadian Federalism was established by Premier Frank McKenna on 10 September 1990, just a few months after the collapse of the Meech Lake process. At that time Quebec and Alberta had already established constitutional committees and since then every province, territory, and the federal government has done the same. Several of these committees have already produced reports and others will be doing so shortly. We have followed the progress of the other committees with interest for we see the current dialogue, tedious and protracted as it must sometimes appear, as essential to the renewal of the Canadian federation.

The dialogue was given sharper focus last fall with the release of the federal government's package of constitutional proposals entitled **Shaping Canada's Future Together**. Though our own report is organized differently, and does not attempt to deal with all of the 28 federal proposals, we have responded to those proposals where they touch on the primary concerns of the New Brunswick Commission.

During the past decade Canadians have been confronted by many difficult choices and challenges: the patriation of the Constitution with a Charter of Rights and Freedoms; the Free Trade Agreement with the United States; the challenge presented by Quebec's aspirations; the Meech Lake Accord; the movement by aboriginal peoples to seek recognition and realization of their rights; and the accumulation of a massive national debt which has eroded the capacity of governments to act forcefully in addressing national concerns-all these and other matters have a bearing on the current constitutional debate. At the same time as they generate anxiety for Canadians everywhere, these issues also create pressures and opportunities for us to work toward a number of far-reaching reforms that would have been considered impossible only a few years ago: for example, acknowledgement of Quebec's uniqueness, a reformed Senate, recognition of aboriginal rights, and a strengthened economic union.

In response to these realities, the New Brunswick Commission came to three conclusions which have been reinforced by the consultations we have had with New Brunswickers and other Canadians, conclusions which form basic tenets of our report:

- the challenge to existing constitutional arrangements in Canada should not be lamented but regarded as an opportunity to fashion a stronger and more prosperous Canada;
- a reformed federal system is the best alternative for Canada and for New Brunswick;
- Canada's diversity is an asset, not a liability, and this diversity is best sustained in a federal system.

Above all, it has been a passionate belief in the desirability of keeping Canada whole that has shaped our deliberations and now informs our report.

## Our Mandate

Since our mandate as a Commission was to make recommendations that would help renew and strengthen the Canadian federation, our inquiry included more than political and constitutional considerations. Commission members felt it necessary to examine the basic values that New Brunswickers believe lie at the heart of our nation and our political union. It was from this starting point that the Commission began to formulate its recommendations for strengthening and renewing the Canadian federation.

Early in our mandate we identified two principal areas of concern which are important to the renewal of the Canadian federation. They are the economy and national programs.

Since New Brunswick's two official linguistic communities and its aboriginal peoples are preeminent elements of the provincial reality, the Commission was instructed in its mandate to pay particular attention to these communities. Having done so, we believe more strongly than ever that a strengthened province and federation will not be possible unless our two major linguistic communities and our aboriginal peoples are able to work together as equals.

Finally, we were mindful throughout of the need to arrive at constitutional arrangements to which Quebec could subscribe and which would permit it to continue its development as a distinct and vibrant society within Canada.

## Our Consultations

Our starting point as a Commission was to seek the views and ideas of New Brunswickers, and in order to do so we employed four mechanisms of consultation: written briefs, focus groups, personal interviews, and in-person presentations to the Commission.

We began our consultations with an invitation to New Brunswickers to submit written briefs. We realized, however, that the vast majority of New Brunswickers, even though they might have strong views on the future of their province and country, would not feel disposed or able to express their views in this way. To broaden the base, therefore, we organized nine focus-group discussions which were held in Sackville, Shippagan, Newcastle, Grand Falls, St. Stephen, Rexton, and Woodstock. The groups were constructed to sample the views of anglophones and francophones, aboriginal New Brunswickers, and the Province's youth. Individual participants were randomly selected. These discussions gave us a better idea of the range and intensity of perceptions and attitudes New Brunswickers have toward their governments and each other.

Individual members of the Commission also conducted a series of personal interviews.

Finally, we held monthly and supplementary meetings where we invited individuals and groups from New Brunswick and other parts of Canada to exchange views with each other and with the Commission. Each meeting focused on one of the four themes we had identified. The roundtable format allowed us to probe more deeply into the issues and discuss them at length.

## Recognizing and Affirming Canadian Values

During our consultations we asked people to tell us what they value most about their country and how they think those values could best be reflected in proposals for its renewal.

Like other Canadians, New Brunswickers value Canada for its social programs, for its diversity, for its bilingual and multicultural heritage, for its abundance of natural resources, for its role as international peace keeper and aid provider, for its freedoms, and for its generosity. Many of our strongest features as a country were described in the context of how we see ourselves in comparison with the United States.

We also asked New Brunswickers to describe the weakest features of Canada. The point which was most often mentioned was the loss of faith in our political process and institutions. The lack of harmony in the country was lamented by many as was the perception that Canadians are not all treated equitably by government. New Brunswickers are anxious about the current economic situation in their province and country. They worry about the effect fiscal retrenchment will have upon employment and upon the maintenance of social and educational programs.

A standard set of questions was used for our consultations. The Commission was impressed by the clarity with which New Brunswickers answered these questions as well as with the measure of agreement on some of the issues. For example, it seems that most New Brunswickers want to see governments and aboriginal peoples reach a compromise which is acceptable to both groups. The people that we consulted want to see a new relationship based on equality and fairness.

We were also told that New Brunswick's bilingual status is a source of pride for many. We were encouraged by the amount of support expressed for the concept of according equal rights to the two linguistic communities. New Brunswickers in general believe that it is the responsibility of governments to both preserve and promote Canada's official linguistic communities.

The Commission was also told during its consultations that people in this province, especially young New Brunswickers, should be given more opportunities to learn about the anglophone, francophone, and aboriginal cultures, and that education must play a greater role in this process.

## Organization of the Report

Our report addresses five major themes:

- the adaptation of our federal system to meet modern requirements and accommodate the aspirations of Quebec and other partners;
- the preservation and enhancement of our national social programs;
- the ability of the Canadian economy to generate the level of wealth needed to maintain our standard of living and to compete internationally;
- the recognition of aboriginal peoples as full participants in the Canadian federation;
- the need to assure a positive future for the two official linguistic communities in New Brunswick and Canada.

In all, our report contains 27 recommendations. They address the themes indicated above as well as the need for reform of Canada's major governmental institutions.

## A Canada Clause

This Commission believes that a constitution should not only define rights and clarify powers, it should also express the fundamental principles and values on which those rights and powers rest. We are therefore supportive of the concept of entrenching a Canada clause in Section 2 of the **Constitution Act, 1867**. The proposal put forward by the federal government in **Shaping Canada's Future Together** cites many of the characteristics and values New Brunswickers expressed to us.

The inclusion of a Canada clause has come to have a symbolic importance above and beyond whatever interpretive value it may have. Public support for this clause depends on whether it is seen as being an appropriate reflection of Canada's diversity and of the values Canadians hold.

***The New Brunswick Commission therefore recommends:***

1. That a Canada clause which reflects the values and fundamental characteristics of Canada be included in Section 2 of the Constitution Act 1867.

Among the characteristics to be included in the Canada clause are:

a) The existence of the English and French linguistic communities throughout the country constitutes a fundamental characteristic of Canada.

b) A recognition of the special responsibility of Quebec to preserve and promote its distinctiveness.

c) An affirmation that the sharing of the country's wealth equitably among Canadians and thereby providing for greater equality of opportunity constitutes one of our nation's central values.

d) A recognition of the inherent rights of aboriginal peoples.

e) A recognition of our responsibility as a developed nation to share our wealth with less fortunate peoples of the world.

f) An affirmation of the rights and freedoms contained in the Canadian Charter of Rights and Freedoms.

## The Spirit of Accommodation

Our consultations with New Brunswickers and other Canadians have been enriching for Commission members. Over the past year and a half we have spoken to anglophones, francophones, and aboriginal people, young and old, about the future of our province and our country.

In the chapters that follow we attempt to address issues in light of the concerns of New Brunswickers without losing sight of the interests of other Canadians. Since the many communities of Canada often appear to have diverse interests, the success of the Canada Round will depend, in part, on the preparedness of our communities to accommodate each other. We earnestly hope that this report will contribute to a process of accommodation and renewal.

# CHAPTER I

# *Canada's Challenge - Canada's Choice*

In our judgement, this may be a make or break time for our country, a year when the choices we make will have consequences for generations to come. Therefore, it is important that our choices be guided by a reasoned and informed assessment of our circumstances and the options that lie before us.

The Canada Round presents the challenge of reworking the relationships between the partners of the federation, as well as opening that partnership to those who have been excluded historically. The urgency of our situation arises as a result of unsuccessful efforts to secure an acceptable constitutional accommodation of Quebec's aspirations. The National Assembly of the Province of Quebec has declared that if Quebec's needs cannot be met as part of a broad program of renewal for the Canadian federation, then it will hold a referendum on sovereignty no later than the fall of 1992.

Quebecers are not alone among Canadians in seeking new ways to express their distinctness and to realize their aspirations within Canada. Ironically, it is because of Quebec's frustrations that all Canadians are presented with this opportunity to make critical choices about our future. It will be the so-called rest of Canada that, through the Canada Round, will frame the choices that will be put to Quebecers and other Canadians. We must, therefore, summon our creativity and put aside some of our preferences if our broader interests as a country are to be achieved.

Looking back over the centuries of varying arrangements between the people of Quebec and others in British North America, we can see that Canadians have never lacked for inventiveness in their constitutional arrangements. From the **Quebec Act of 1774** onward, there has been constitutional recognition of the distinctness of Quebec - first, of a civil code of law, and later of language. In that sense, Quebec has never been anything other than a distinct society.

Recognizing that reality, the Fathers of Confederation had no difficulty inserting provisions in the **Constitution Act of 1867** that applied only to Quebec. The Supreme Court of Canada, too, has recognized Quebec's unique mission in preserving and promoting its francophone character and has taken that into account in recent interpretations of Quebec law under the **Charter of Rights and Freedoms.**

For Canadians familiar with the Province of Quebec and the dynamic between the anglophone and francophone cultures elsewhere, these are everyday realities. How could we fail to see and recognize them? What point would be served in refusing to affirm them openly? Canada is not threatened by acknowledgement of this diverse element of our makeup, any more than it is by acknowledgement of the unique position of Canada's aboriginal peoples.

These realities need to be recognized, celebrated, and mirrored in our constitution. After all, how could an enduring Canadian nationalism take root in our diverse federation if it did not encompass these peoples? Conversely, how could we ask these peoples to celebrate Canada until they see our country's fundamental law reflecting their own distinctness and character?

## Recognizing Quebec's Distinctiveness

It is important for Canadians to recognize that, while francophones form a large majority in Quebec, they are nonetheless a minority in Canada and a very small and vulnerable community in North America. As such, it is reasonable that Quebec must have the means to protect and enhance French language and culture in that province. It is therefore entirely appropriate that our Constitution recognize the unique status of Quebec as a province with a "French-speaking majority, a unique culture, and a civil law tradition." Affirmation of Quebec's specificity in the Constitution should be open and generous.

Such recognition will strengthen, not diminish, us as a country. Moreover, such steps can be taken without compromising the jurisdiction of other governments or the status of other Canadians. There need be no irreconcilable conflict between individual and collective rights; Canada can continue to show leadership in practicing the politics of respect by constructing a unique framework of collective and individual rights.

The linguistic provisions of the **Charter of Rights and Freedoms** that are specific to New Brunswick, along with this province's legislation recognizing the equality of the two official linguistic communities, are an example of balancing individual and group rights. Canada has already moved a long way toward harmonizing both kinds of rights. There is no reason why we cannot give expression to Quebec's vision of itself as a unique society within Canada.

***Therefore, the Commission recommends:***

> 2. That Quebec be recognized as a distinct society within Canada in the manner described by the federal government in Shaping Canada's Future Together.

There has been a great deal of misunderstanding among Canadians outside Quebec over the status and future of Quebec's anglophones. It is our understanding that the anglophone community of Quebec has, over the years, been fairly treated and we note recent encouraging initiatives by the government of Quebec; specifically its commitment to improve services to the anglophone minority and its announced intention to review Bill 178. Such initiatives should help to correct the impression that the English minority in Quebec is being ill-treated, an impression which is sometimes used as a reason to oppose generous treatment of francophones outside Quebec.

## The Need for Functional Federalism

The New Brunswick Commission does not come to its conclusions as a hasty response to the debate over recognizing Quebec as a distinct society. Working with linguistic and cultural diversity has been part of our province's political development, especially over the last three decades. Most New Brunswickers have come to understand that our development depends on building upon this diversity. New Brunswick's legislation recognizing the equality of the two official linguistic communities is a reflection of this understanding.

There are those who resist acknowledging and empowering our diverse communities in the hope that a uniform system of values will achieve the unity that eludes us. Such a course is, in our view, unlikely to satisfy the aspirations of aboriginal peoples, Quebecers, or many other Canadians. A more respectful and inclusive vision of Canada would provide room for the development of our diverse communities.

Federalism can be an adaptable tool if we have the will to use it imaginatively. This country has established useful precedents of constitutional and administrative forms of asymmetry. Constitutional precedents for asymmetry were set with the entry of several provinces into Confederation - in particular, the establishment of specific provisions relating to language and/or denominational schools that make Ontario, Quebec, Manitoba and Newfoundland distinct from other provinces. Further, the Constitution was amended to alter jurisdiction over pensions so that a national pension plan could be established while still permitting provinces to opt out, as Quebec has done. Examples of administrative asymmetry may be seen in the special tax collection arrangements between Ottawa and the provinces of Ontario, Alberta and Quebec.

This history of special arrangements has not damaged the national fabric; if anything, it has made us stronger. Indeed, it can be argued that the current crisis arises, in part, from the failure to utilize our historic practice of accommodating diversity through flexible arrangements. Therefore, it is flexible arrangements that should be our objective as we approach issues such as the division of powers and responsibilities in the federation.

It is this frame of reference and this frame of mind that we believe ought to be employed in responding to Quebec's constitutional aspirations. Recognizing Quebec as a distinct society in the fashion proposed in **Shaping Canada's Future Together** would not, we believe, result in Quebec acquiring powers different from those of any other province. We would not want to rule out, however, the possibility of future arrangements being negotiated with Quebec that could permit that province to address its needs differently whether by constitutional amendment or administrative arrangements. Our history demonstrates that this can be done without prejudicing the interests of the country as a whole.

Evolution and adaptation have been the hallmarks of Canadian federalism. The configuration we started out with in 1867 has evolved to meet changing circumstances through a process of judicial interpretation, practical arrangements, and relatively few constitutional amendments.

In the nineteen sixties we pioneered a number of special arrangements that came to be known as cooperative federalism. Through the seventies and eighties we developed what some have described as competitive federalism. More recently, many Canadians have the impression that our federal system has shown signs of becoming dysfunctional.

This Commission has come to the conclusion that we need to adopt a style of functional federalism that is more in keeping with our times. The old arguments over division of powers have lost much of their currency in today's world. We need a functional approach that addresses the complexity of roles and responsibilities. This is more challenging than retreating to watertight compartments because it requires governments and people to work together in devising creative, effective solutions.

***In keeping with this approach the New Brunswick Commission recommends:***

> 3. That flexible and functional arrangements including, where necessary, the reallocation of powers and responsibilities, be pursued to meet the needs of Quebec and the other diverse communities of Canada.

It is the belief of this Commission that there is much wisdom to be found in the history of this country. If, at this time of crisis, we can recover the inventiveness that has served us well at so many points in our history, we can leave a legacy to our children that is as great as the one we have inherited.

# CHAPTER II

# *National Programs - Canada's Spirit*

It is said that as the railway system was to nineteenth century Canada, national social programs today are the ties that bind. The New Brunswick Commission on Canadian Federalism fully agrees with this observation. Whether in the form of pensions, family allowances, unemployment insurance, hospital and medical insurance plans, or educational support, national social programs are seen by Canadians as an expression of common commitment to the ideals of social justice, sharing, and security of the person. In every province, Canadians overwhelmingly affirm that the programs which constitute our social security net, especially Medicare, have become a national birthright - an essential part of our collective self-definition as a nation. The Commission heard again and again during its consultations with the people of New Brunswick that there is strong support both for these programs and for the values they express.

It is also true, however, that affirmations of support for national social programs are often accompanied with expressions of apprehension for their future. That apprehension has its roots in several related anxieties:

- a growing awareness of the fiscal constraints attendant upon Canada's alarming levels of debt;
- the knowledge that costs for social programs, especially in health and education, continue to rise;
- the realization that paying for these programs depends on the success of the Canadian economy in an increasingly competitive and integrated economic world order; and
- confusion about the current constitutional crisis and what different constitutional options may mean for the future of these programs.

Recent experience with the funding and administration of social programs would seem to validate these anxieties. The federal share of support for health and post secondary education, for example, has been declining for almost a decade under both Liberal and Conservative governments. Similarly, restrained federal funding of other important programs has tended to undermine the national government's ability to ensure the effective operation of the social safety net. Meanwhile, it has become more difficult for the provinces, which have responsibility for essential social services, to meet their obligations. Needless to say, for a less wealthy province like New Brunswick, finding revenues to make up the shortfall in federal support means burdening residents with levels of taxation that are significantly higher than the canadian average .

The sustainability of national social programs has always been linked to the willingness of Canadians to see the wealth of their country redistributed so that every citizen may enjoy "equal opportunity for well-being" and "essential public services of reasonable quality." This willingness is enshrined in our constitution, along with the commitment to make equalization payments "to ensure that [all] provincial governments have sufficient revenues to provide reasonably comparable levels of public services at reasonably comparable levels of taxation." (section 36, **Constitution Act, 1982**). The current difficulty we are experiencing in sustaining these programs has reminded us of their importance and of the need to reaffirm our commitment to the goals and values they represent.

In fact, a commitment by Canadian governments to sharing the country's wealth and to providing equal opportunities is so fundamental to the preservation of Canadian unity that we believe it should be affirmed in a new Canada clause.

***The New Brunswick Commission therefore recommends:***

> **4. That the principles of equalization and equal opportunity be recognized in a Canada clause as fundamental Canadian values.**

In deciding to make national social programs and standards a central part of its work, the New Brunswick Commission recognized that the issues are

complex and the challenge is daunting. Not only must governments be fiscally prudent, but they must also be imaginative in finding methods of providing health and other social services without undermining standards. Moreover, the Commission is aware that social policy cannot stand still: there are many pressing social needs, such as the persistence of poverty, that are not being adequately addressed under current programs. Both constitutional expression of social entitlements and intergovernmental arrangements for their delivery must provide sufficient flexibility to permit changes to occur as fiscal capacity permits and as social priorities are adjusted.

## The Idea of a Social Charter

The Commission takes note of the recent discussion paper released by the Province of Ontario recommending consideration of a social charter. Here, the idea being proposed is that Canadians declare their commitment to maintaining a system of social services in the Constitution both as an expression of their social contract as a people, and as a means of protecting these services against arbitrary erosion. If such a route were taken, one might see, for example, a commitment in the Constitution, that all government will provide:

- equal access to adequate health care, education, housing, and income security;
- a clean and safe environment;
- the basic necessities of life.

The Ontario Government's discussion paper entitled **A Canadian Social Charter** states that these values "are now sufficiently well developed and widely supported to warrant an expression in the Constitution." It goes on to argue:

> ***"Entrenchment is not merely a formal recognition of a part of what defines and holds us together as Canadians. It is also a strategy for ensuring that growing interprovincial and international economic competitive pressures do not become an excuse for weakening or abandoning our social contract. This is essential not only for reasons of social justice and individual freedom but also for reasons of economic development. Our basis for international competitiveness must be a high level of technology, human skills and innovation, rather than low wages and high levels of human and environmental exploitation. The social charter will ensure that the social policy infrastructure cannot be destroyed for reasons of short-sighted political expedience or misguided economic theory."***

The idea of enshrining, in the Constitution, government commitments to provide basic social services is being widely discussed in the current round of constitutional discussions. Some have argued that a constitutional commitment to such entitlements should form an essential and reciprocal part of any strengthening of the Canadian economic union. A number of other countries have already adopted such an approach. In particular, the European Community is now seeking to expand its **Social Charter of 1989** to protect what it describes as the social entitlements of the citizens of the European Community in an increasingly more integrated economic and political union.

## Section 36 - A Beginning

It can be argued that Canada has already developed at least the rudiments of a social charter in section 36 of the 1982 Constitution Act, where Ottawa and the provinces commit themselves to "providing essential public services of reasonable quality to all Canadians."

Constitution Act, 1982, Part III Equalization and Regional Disparities

> **(1) Without altering the legislative authority of Parliament or of the provincial legislatures, or the rights of any of them with respect to the exercise of their legislative authority, Parliament and the legislatures, together with the government of Canada and the provincial governments, are committed to**
>
> **(a) promoting equal opportunities for the well-being of Canadians;**
>
> **(b) furthering economic development to reduce disparity in opportunities; and**
>
> **(c) providing essential public services of reasonable quality to all Canadians.**

> (2) Parliament and the government of Canada are committed to the principle of making equalization payments to ensure that provincial governments have sufficient revenues to provide reasonably comparable levels of public services at reasonably comparable levels of taxation.

This section, however, does not provide much guidance on exactly what public services are protected and what means are available to Canadians to enforce their government's commitment to providing services. Surprisingly, the recent federal proposals **Shaping Canada's Future Together** make no mention of the idea; indeed, there is virtually no direct discussion in that document of ways and means of better securing national social programs and standards, or of maintaining in practice the goal of offering every Canadian "equal opportunities for well-being" and "essential public services of reasonable quality."

Much of the debate over a social charter turns on the methods that might be used to enforce such commitments and especially on the appropriateness of leaving questions of this kind to the courts.

The Ontario government's awareness of these difficulties is revealed in its paper: **A Canadian Social Charter:**

> ***"To be consistent with the requirements of our democratic tradition, general principles should not transfer the obligation to develop and implement social policy from governments to the courts. After all, social policies almost always have significant financial implications, and should, therefore, be ultimately subject to control by the voters."***

The New Brunswick Commission on Canadian Federalism is acutely aware of the dangers of entrenching a justiciable social charter and accepts the judgment of many constitutional scholars that responsibility for such broad matters of public policy ought not to be placed upon the judiciary. It believes, however, that such principles should and can be expressed more fully in section 36 of our constitution, and that other more effective ways should be found to hold governments accountable for doing all in their power to fulfil those principles. Indeed, the Commission believes that governments must be as vigilant in defence of fundamental social services as they are in defence of the economic union.

As many countries with strong and effective economies are learning, there is an obvious link between the delivery of such social services and economic productivity. Similarly, more Canadians are realizing, for example, that reasonably comparable public services in education and training throughout the nation are indispensable to the success of a modern economy. We recognize as well that we cannot draw on the full economic talents and abilities of our people without adequate health systems and social services everywhere in Canada. While much progress has been made in reducing disparities in public services throughout Canada in recent decades, we are still far from closing the gap between levels of service in the wealthy and less-wealthy areas of our country. Indeed, in recent years, the gap appears to be growing again.

It has now been some fifty years since the Rowell-Sirois Royal Commission reminded us of the waste and injustice that would be done to by the failure to provide reasonably comparable public services throughout Canada. It argued that national duty, decency, equity and self-interest demanded that the residents of have-not regions be given comparable services and equal opportunities.

In due course, the wisdom of reducing regional disparities in opportunities and services was acknowledged by the decision to entrench such principles in the constitution. Section 36, while embryonic as a social charter, has nonetheless become a powerful symbol of our guarantee of basic services to all Canadians who may move and live anywhere in this country. It is a commitment, in the words of former Prime Minister Lester Pearson, that Canada shall not comprise cadillac and cart areas. Section 36 supports and sustains a national commitment to regional development programs, equalization, and equal access to services for all Canadians. In short, it is an important part of the glue that holds our nation together.

This Commission believes that the government of New Brunswick should support the inclusion of an enhanced section 36 in the constitution. Such a section would spell out the social obligations of governments more precisely. Such a section could

also identify, for example, principles that Canadians hold dear in the health field, principles such as universality, portability, and accessibility. A enhanced section 36 should not diminish the ability of provinces to be innovative in program design, delivery and administration.

***The New Brunswick Commission therefore recommends:***

> 5. That section 36 of the Constitution Act 1982 be expanded to identify more clearly the social goals, at least in the fields of health, education, and social security, which governments are committed to attaining for all citizens.
>
> In expanding section 36, there should be an accommodation and a recognition of the need for economy and flexibility in program design and delivery to meet these goals.

## Monitoring National Social Programs

The Commission believes that an independent monitoring agency should be established to gather information on how well governments are doing in respect of their social commitments.

Because of the relationship that exists between social and economic goals, the Commission believes that a balanced report on government performance in both areas is essential. If it is advisable to charge auditors-general with monitoring government spending and suggesting improvements, we should be no less watchful of our progress in meeting our social goals under section 36 of the Constitution as well as the economic goals established elsewhere in the Constitution. (See the chapter on national institutions for our recommendation on this agency.)

We further propose that this report from the monitoring agency should be referred to a Council of the Federation, which is a formal recognition of the responsibility of federal and provincial governments to coordinate their efforts.

Our rationale for recommending a Council of the Federation is explained fully in our chapter on national institutions. For now, it is sufficient to note that the aim of the Council would include the establishment of broad goals while leaving the task of finding the appropriate ways and means of meeting those goals to the individual governments.

We believe that the proposed Council of the Federation should have important responsibilities both for designing and ratifying new spending programs and for overseeing existing programs. In this respect, we urge the federal government to consider widening the institutional responsibilities of its proposed Council of the Federation beyond that contemplated in **Shaping Canada's Future Together**. Ultimately, the new Council should provide the coordinated leadership required to improve the economic union within an understood social contract.

## National Programs and the Federal Spending Power

The New Brunswick Commission on Canadian Federalism is aware of the long debate over the appropriate use of the federal spending power in provincial areas of jurisdiction. It notes that the province of New Brunswick consented to the provision in the Meech Lake Accord for the maintenance of the federal spending power provided that dissenting provinces reserve the right to opt out of such programs with compensation whenever they mount programs of their own that are compatible with national objectives. Similar provisions are indicated in the current federal proposals, although the initial use of the federal spending power for new shared-cost programs in areas of exclusive provincial jurisdiction would be subject to additional limits. Indeed, new shared-cost programs of this kind introduced by Ottawa would require the same level of provincial consent as would a constitutional amendment under the general amending formula.

This Commission has weighed the arguments for and against establishing a threshold of agreement of seven provinces with fifty per cent of the population for the creation of new national cost-shared programs. On the one hand, had such a threshold existed in 1967, it would have stymied the introduction of medicare as a national program. On the other hand, circumstances have changed significantly in the country since 1967. We are now struggling to preserve existing national programs and there is heightened sensitivity in some provinces over the intrusive nature of the federal spending power. These circumstances now cast the development of new national programs

in a different light. Further, our concern over the impact of a 7/50 threshold is somewhat relieved by the knowledge that the federal government can still develop bilateral arrangements with provinces as an interim step to establishing a national program. Consequently, we accept the proposal to constrain the exercise of the federal spending power in respect of new national cost-shared programs.

***Therefore, the New Brunswick Commission recommends that:***

> 6. The federal spending power for new national cost-shared programs should be exercised only with the agreement of seven provinces with fifty per cent of the population and those provinces wishing to opt out of a national cost-shared program should receive reasonable compensation if they establish programs with compatible objectives.

## Shared Responsibilities

Inseparable from the debate on the federal spending power is the perennial question of the appropriate roles for provincial and federal governments in social policy areas. Although most social policy remains under the constitutional jurisdiction of the provinces, the federal Parliament has extensive powers in the field of income security, including unemployment insurance and pensions. This Commission affirms its support for the federal government's continued ability to make direct payments to individuals across Canada for specific income security purposes.

There is also an expectation in much of the country that Ottawa would continue to play a leading role in other social policy fields. On the other hand, many provinces complain of overlapping responsibility and unnecessary intrusions. The reality of dual occupancy of this area is simply too strong to suggest any simple and easy solution that might have Ottawa, for example, withdraw altogether and yield equalized tax points to the provinces. Instead, the Commission suggests that the federal government should work with the provinces to ensure the disentanglement of as many overlapping responsibilities as is practicable, and to remain sensitive to the needs of certain provinces to configure their social programs in their own ways.

Social programs, including health, education and training, are simply too important to all Canadians to submit to radical constitutional restructuring along decentralizing or centralizing lines. The challenge is to work our existing intergovernmental arrangements more intelligently, to find more economical and innovative ways to deliver our social programs, and to ensure that our services support a confident and prosperous economy and society.

## Conclusion

We decided to make national programs and standards a central part of our mandate because of our belief that the continued commitment of Canadian governments to sharing the country's wealth and providing equal opportunities is critical to Canadian unity. The first recommendation in this chapter is to recognize the principles of equalization and equal opportunity as fundamental Canadian values in a Canada clause. We go further, however, by also proposing the enhancement of section 36 to spell out more precisely the social obligations of governments. Furthermore, we believe that the implementation of these social obligations should be subject to independent monitoring and assessment. These specific recommendations address two of the central tenets of our report - the need for greater cooperation among governments and the importance of monitoring the performance of governments for the social and economic well-being of Canadians.

# CHAPTER III

# *Economic Union - Canada's Opportunity*

On the subject of the economy the New Brunswick Commission was confronted by a broad consensus among citizens, business groups, academics, and politicians. There was agreement, on the one hand, that Canada had reason to be proud of its economic achievements. On the other hand, there is a growing concern that Canada's economic future may not be as bright. From every quarter there is the demand that Canada must be competitive in a rapidly changing environment, that it must face globalization of the world economy. Clearly, Canadians are coming to realize that for the foreseeable future, there will be no resting place from change.

But the Commission learned from its consultations, both with experts and the public, that Canadians have a more specific set of concerns that undermine confidence in our economic future:

- massive public sector debt combined with high tax ratests
- problems in resource industries such as forestry and fishing
- weaknesses in education and training
- failure to reduce regional disparities
- duplication of government programs

Based on these consultations the Commission believes that reforms to address these economic problems are essential to any renewal of the federation. As one observer told the Commission, "the current crisis in the federation has very strong economic roots." Our experience has taught us that the spirit of accommodation is stronger when economic prosperity prevails. Consequently, the New Brunswick Commission believes that those aspects of our economic and constitutional arrangements that impair the development of an enhanced economic union must be altered.

To meet the challenge of fierce international competition, Canada must put its own economic house in order. Among other things, this means removing government measures that inhibit the growth of our businesses to a size and level of sophistication that can withstand the rigors of an international marketplace. And, as the European experience demonstrates, it means more than simply refraining from the imposition of barriers. It also means making a commitment to working actively and cooperatively as a way of ensuring the highest possible level of prosperity for the country.

## Removing the Barriers to Prosperity

The dismantling of trade barriers and the unfettering of market forces are ideas finding favour in virtually every corner of the world. With the advent of transnational corporations and modern communication and transportation systems, previously disparate marketplaces are now being more closely linked to the world trading system. In this environment, competitiveness has become a prerequisite for maintaining and improving national living standards. No country is immune. The full recognition of this reality carries with it an aggressive outward looking attitude on the part of businesses, governments and populations - an attitude that regards economic change optimistically rather than fearfully.

Canadian governments have recently begun to work toward the goal of a stronger economic union. At the 1991 Premiers' Conference, an agreement was reached, after three years of discussions to eliminate trade barriers posed by government procurement practices. Closer to home, the Maritime Premiers have moved beyond their initial 1989 agreement to reduce government procurement barriers in the region by launching a comprehensive effort to eliminate all trade barriers within the Maritime region. The recent recession and further reductions in federal transfers are causing provincial governments in the region to pursue collective action on a scale and at a pace that would not have been possible a few years ago.

The federal government's recent proposal for enhancing the Canadian economic union also underlines the necessity of removing barriers. Therefore, the desire for enhancement of the Canadian economic union is a logical result of domestic and international developments and is consistent with most of the economic advice given to the New Brunswick Commission over the past year.

This Commission's favourable disposition to a strengthened economic union within Canada coincides with the federal government's release of their discussion paper entitled **Canadian Federalism and Economic Union: Partnership for Prosperity**.

The federal proposals contained in the discussion paper call for strengthening section 121 of the Constitution to ensure the free movement of goods, services, people and capital. We believe that it is possible for federal and provincial governments to conclude internal trade agreements and set up the necessary monitoring and dispute settlement machinery without an amended section 121. However, the time taken to conclude the recently signed agreement on government procurement causes us, in our current environment, to doubt the effectiveness of this approach. Simply put, the global economy is moving too quickly for Canada to resist the discipline of a strengthened section 121.

***In light of all it has heard concerning the importance of enhancing the Canadian economic union, the New Brunswick Commission recommends:***

> 7. That the economic union of Canada be strengthened by amending section 121 of the Constitution of Canada so that the federal and provincial governments of Canada are obliged to ensure the free movement of goods, services, people and capital within Canada.

A national agreement to accelerate the reduction of trade barriers has important implications for the Maritime region. Because of the scale and nature of many of the economic enterprises in this region it can be argued that we must move more quickly than the country as a whole. This is necessary in order to ensure regional competitiveness when barriers and restrictions are dismantled on a nation-wide basis. The current work of the Maritime Premiers in this respect has the support of this Commission as does their commitment to public consultations to ensure that the interests of all communities are appropriately provided for in the context of the broader economic union imperative.

## Integrating the Union

While the Commission endorses the federal proposal for the removal of barriers, we believe that this approach, by itself, will not be enough to make Canada more competitive. The mere absence of barriers and restrictions will not ensure the efficient movement of goods, services, people and capital in Canada.

The removal of trade barriers should be complemented by modern infrastructure and systems for transportation, energy and communications. These systems are necessary for the efficient movement of labour, goods, services and capital across a territory as vast as Canada's.

The magnitude and complexity of upgrading the infrastructure that will make Canadian enterprise competitive at home and abroad requires the forging of partnerships, especially between federal and provincial governments. Just as the federal government now seeks to exercise leadership in a collaborative way through the proposed Council of the Federation in respect of "the efficient functioning of the federation", so too is it appropriate for the federal government to play a leadership role in ensuring that the economic infrastructure that is essential to an economic union is maintained and expanded.

It is our view that, as Canadians, we ought to be just as concerned about maintaining our national infrastructure as we are about maintaining our national social programs. Both are essential to our well-being.

***Therefore, the New Brunswick Commission recommends:***

8. That the federal government, in partnership with the provinces, exercise its responsibility in improving the national economic infrastructure that is essential to an integrated, prosperous and competitive economic union.

## Managing the Transition

The movement to a barrier-free environment ought to be undertaken on the assumption that there is no gain without some pain. The Canadian experience to date with the removal of trade barriers under the Free Trade Agreement underlines the importance of honestly facing the fact that casualties are an inevitable part of achieving broad and sustained economic benefits. We cannot responsibly advocate this course of action without also providing for the management of sectoral, community and regional adjustments.

The systematic removal of existing trade barriers in Canada will lower costs for producers and consumers, improve productivity and competitiveness and raise the level of efficiency and wealth in Canada. However, the removal of trade barriers will also lead to the rationalization of some industries.

Economic change of this nature requires governments to develop effective adjustment policies and practices. We believe that the federal government must work collaboratively with the provinces to manage the costs of moving to internal free trade by supporting labour force re-training and regional development activities that are directed to establishing viable commercial alternatives for industries and communities that are negatively affected. The planning for and the supervision of this transition should be a joint federal/provincial exercise and could well be within the purview of the proposed Council of the Federation. Without such a collaborative effort, the ability to generate broad consensus on future national economic initiatives will be impaired.

Finally, planning for the transition to an economic union should also address the programs and activities of governments for which a case for exemption can be reasonably made. The federal proposals suggest that measures in support of equalization and regional development objectives should not be rendered invalid by a movement to a barrier-free domestic market.

While the Commission does not consider that investments designed to reduce regional disparities should be seen as potential barriers or restrictions, for greater certainty we support the safeguards in the federal proposal.

***Therefore, the New Brunswick Commission recommends:***

9. That the transition to a strengthened Canadian economic union, via a modernized section 121, be accompanied by a plan for the management of the social and economic adjustment costs arising from an enhanced union.

## Intergovernmental Cooperation in Economic and Fiscal Policy.

Having argued the case for a largely barrier-free economic union, for the integration of the union through modern infrastructure, and for the management of transition costs, there remains what is perhaps the most important piece in the puzzle - the matter of managing the overall economic environment.

### Fiscal Policy

In its most recent annual report entitled **A Joint Venture: The Economics of Constitutional Options**, the Economic Council of Canada indicates that, while the reduction of internal barriers to trade will improve the efficiency of the economic union, there are potentially even greater gains to be made through the harmonization of fiscal and regulatory policies.

In the course of consultations it became clear to this Commission that New Brunswickers and other Canadians want to see their governments better manage their taxing and spending responsibilities. We therefore welcomed the tabling of a federal proposal that seeks to bring greater harmony to the formulation and implementation of fiscal and economic policy in Canada.

Such coordination would greatly assist the management of the economic cycles of Canada and its regions. Second, fiscal coordination offers an opportunity to expand public input, to sharpen political sensibilities, and to deepen public understanding of fiscal policy. Finally, fiscal coordination also holds out the prospect of greater stability in fiscal transfers from the federal government to the provinces - transfers that are critical to the maintenance of many social programs.

More broadly, this Commission accepts the contention that the federal and provincial governments must achieve higher levels of cooperation in the establishment and pursuit of national economic objectives. As was made clear in the preceding chapter, we also accept that a Council of the Federation would be a useful mechanism for fostering better coordination on social programs between governments.

**Economic Policy**

As one method of implementing specific intergovernmental agreements intended to strengthen the economic union, the federal government has proposed a new head of power, 91A, to allow the Parliament of Canada to enact legislation for the more efficient functioning of the economic union. This power could be exercised only with the approval of seven provinces having 50% of the population with the possibility of up to three provinces opting out if 60% of the members of their provincial legislatures agree.

This proposal has received a great deal of commentary - mostly negative. Apprehension has arisen among some business groups and among some provincial governments that the proposal may contribute more to the strengthening of the federal government than the Canadian economy. The presentation and formulation of the concept has contributed to this concern. While there is unarguably room for improvement in the design, we believe that the positive aspects of the proposal can be more clearly seen if it is examined in a broader context.

In our view, the strengthening of the Canadian economic union requires two types of government action. The first type of action is what is referred to as negative economic integration; that is, the removal of barriers so that goods, labour, capital and services can move unimpeded in the marketplace. The second type of government action needed to improve the economic union can be described as positive economic integration. In this regard, the proposed 91A amendment favours positive integration since it is intended to give Canadians, through the mutual prior consent of their governments, the ability to positively alter the economic framework within which we operate. Specific examples of positive economic integration include the regulation of financial institutions, the harmonization of fiscal policies and the harmonization of many aspects of environmental regulation and assessment.

Under the federal proposal no government is obliged to agree to an economic proposal made by another government. Any government can opt out for three years and, we believe, this opting out provision should be renewable.

The importance of the federal proposal is that once governments agree and legislate accordingly, there would be a clear commitment to a specific initiative. This is in sharp contrast to the current system of federal-provincial decision-making that relies solely on political will to follow up on joint decisions. Once again we are struck by the progress made by European state governments on these matters and we ask ourselves, what is it about our political culture and traditions that predispose us to resist collective action of this nature?

We stated earlier that we are open to other options that would achieve the same objective as the 91A proposal. One such option involves a process of opting-in to economic union proposals through the Council of the Federation. Under this approach, governments that agree with a specific proposal would legislate, when appropriate, in their own jurisdictions to ensure that Council decisions are implemented.

This approach has three distinct advantages. First, it involves the legislatures of consenting provinces in debating proposed legislation and, for this reason, might be seen as a more democratic process than that envisaged under 91A. Second, this approach does not raise an argument about the loss or gain of constitutional power. And finally, this approach does not require an amendment to the constitution.

***The New Brunswick Commission recommends:***

10. That federal and provincial governments commit themselves to developing proposals that would harmonize their fiscal and economic policies. These proposals should provide for the effective implementation of federal-provincial agreements in these areas.

## Integrating the Federation's Social and Economic Goals

An additional method for enhancing the level of economic and fiscal cooperation between governments lies, we believe, with the establishment of a monitoring process that would provide an independent assessment of how well governments are working together. Publication of such assessments would encourage more informed public debate as well as having a salutary effect on the disposition of federal and provincial governments to cooperate.

As we stated in our chapter on National Programs and Standards, we belive that a report card on government performance should not be limited to economic matters, but should also be linked to the performance of governments in respect of their social policy obligations. We hold this view because of the interdependence of social and economic policy objectives.

The function and purpose of these assessments are examined in more detail in our concluding chapter on national institutions.

## Division of Powers and Responsibilities

In some circumstances, strengthening the economic union may mean amending the existing allocation of constitutional powers. In other circumstances it may mean administrative disentanglement or an agreement on sharing an area of activity so as to avoid duplication and waste. On this last point many witnesses have called for greater efficiencies where federal and provincial efforts overlap.

In this regard we note with approval the federal proposal to strike a series of bilateral agreements with the provinces to streamline where there is overlapping of the two levels of government. These agreements would delegate administrative responsibility in some areas of jurisdiction and, in other areas, delegate legislative powers. Subject to the negotiation of terms and conditions by the federal and provincial government involved, we regard the delegation of administrative powers as an essential step in a modern federation where the needs of provinces may differ significantly. The delegation of legislative responsibility is a more complex matter which warrants more consideration than we have been able to give.

This Commission has not undertaken a detailed review of how specific powers ought to be reallocated in most areas. We have, however, consulted with representatives of the fishing industry who have made a compelling case for the maintenance of federal responsibility over the protection and allocation of fish stocks given that these are common property resources important to the economy of several provinces. The essential infrastructure , including small craft harbours that relate to the fishing industry ought, as well, to continue to be federal responsibilities.

In the course of its inquiry the New Brunswick Commission has focussed on two broad areas in which federal and provincial governments need to redefine their relationship and to streamline their activity. These areas are described in the following sections.

## Education and Training

The New Brunswick Commission has concluded that some adjustments are needed in the current allocation of power, financing, and administration of programs for education and training. These adjustments are required to reduce duplication, to ensure that the human capital component of the economic union is managed by governments in a way that enhances Canada's competitiveness.

The federal government's proposal to "recognize explicitly that labour market training is an area of exclusive provincial jurisdiction" is concurred with by this Commission, provided that several conditions are met in advance of federal withdrawal from programming in this area:

- first, that the cost of assuming this responsibility be covered by a negotiated fiscal transfer from the federal government to the provinces in the form of equalized tax points, payments from the unemployment fund and/or by such other methods as are agreed upon by the governments;

- second, that the definition of the programs and activities that comprise the field of labour force training be agreed upon by the governments;

- third, that the size, composition, distribution and other pertinent characteristics of each provincial labour force be recognized and provided for in the fiscal transfer;

- fourth, that the federal government should play a leadership role in the establishment of national training and occupational standards in the light of national labour market trends.

This division of roles will respect the provincial ability to identify and serve local labour market needs in the context of an increasingly integrated national economic union. Provincial control of labour force training will also eliminate overlapping in this field by federal and provincial governments.

***Therefore the New Brunswick Commission recommends:***

> 11. That the federal government's proposal to recognize labour market training as an area of exclusive provincial jurisdiction be accepted.
>
> That the withdrawal of the federal government from its current labour market training activities be subject to the successful negotiation by federal and provincial governments of the terms and conditions for that withdrawal.

It should be acknowledged that there is a significant linkage between the effective operation of many labour force training programs and the design and management of unemployment insurance. The national unemployment insurance system and provincial training programs must be harmonized to ensure that there are strong incentives for Canadians to break the cycle of low wages, low skill seasonal jobs and reliance upon unemployment insurance.

Incentives to break this cycle would include financial support to enter skill upgrading programs while maintaining eligibility to receive unemployment insurance payments. This is but one example of how cooperation between federal and provincial governments is essential to the development of the labour force of Canada and to the strengthening of the economic union.

***Therefore, we recommend:***

> 12. That the design and management of programs such as labour force training and unemployment insurance be harmonized wherever possible so as to ensure the highest possible levels of skill and employment in the Canadian labour force.

These arguments presume flexibility in intergovernmental arrangements in support of education and training. We accept that there may be a requirement for an enhanced role for Quebec in unemployment insurance to complement the transfer of jurisdiction for labour force training. Other provinces too will want to develop particular arrangements to respond to local needs and to find better ways of getting people into more regular employment opportunities. We are open to new arrangements in respect of the unemployment insurance program, provided that these arrangements do not undermine the mobility requirements of the Canadian economic union and provided they do not undermine the coherence and effectiveness of the unemployment insurance program across the country.

***Therefore, the New Brunswick Commission recommends:***

13. That the current federal responsibility for unemployment insurance be preserved save for special arrangements that might be struck between individual provinces and the Government of Canada. Such arrangements should not have the effect of undermining the integrity of the unemployment insurance program throughout the country and they should not diminish labour mobility in Canada.

Post-secondary education, of course, should not be immune from this flexible collaborative approach.

This is an area that cannot be hermetically sealed in a federal or provincial compartment; it requires a flexible and collaborative frame of mind in order to ensure that its contribution to Canada's economic competitiveness is maximized. Just as there is a federal role in national labour force issues, there is a federal role in post-secondary education. Without question, as the world economy becomes more open and more knowledge-based, the quality of research and teaching that occurs at Canadian post-secondary institutions becomes increasingly vital to our competitiveness.

In light of this fact, the New Brunswick Commission believes the federal government ought to play a collaborative role with the provinces in establishing national objectives in those areas of post-secondary education essential to economic union at home and competitiveness abroad. The proposed areas of special attention at the post-secondary level include science, engineering and commerce. The federal government should continue to play a role in the provision of grants for research at post-secondary institutions for these and other purposes. At the same time, provincial governments would maintain their exclusive constitutional role in the administration and delivery of primary, secondary, and post-secondary education.

***Consequently, the New Brunswick Commission recommends:***

14. That provincial governments develop a collaborative relationship with the federal government so that national objectives in post-secondary education can be established and pursued with special attention being devoted to those areas that are essential to the competitiveness of the Canadian economy.

The Commission recognizes that the use of the federal spending power in this sector has made possible the development of a high quality national system accessible by Canadians in all provinces - a system that would not have been possible without federal financial involvement. This experience is a classic illustration of the interdependence of the efficiency and equity objectives and is also a reminder that our economic achievements as a country would be far more modest in the absence of such an experience.

Investments in education at the post-secondary level have also been investments in citizenship. Contributions, for example, to second language studies, to minority language instruction, to Canadian studies and to the support of foreign students at Canadian universities have been crucial investments in deepening the appreciation of Canada by Canadians as well as making Canada better understood abroad.

Therefore, this Commission does not encourage a narrowing of federal involvement in post-secondary education, but a maintenance of federal involvement in areas vital to our economic future. It is not a choice between support for science, engineering and commerce on the one hand and support for liberal arts on the other. It is a choice to do both, but in ways that respect the need for specialization, the reality of scarce resources and the cultural and linguistic sensitivities that define Canada.

## Regional Economic Development

Regional economic development is the second area of jurisdiction in which we believe a realignment of responsibility may be in order. For our purposes we are particularly interested in government-funded assistance to business and government funded sectoral development. Federal expenditures for these purposes in New Brunswick, through the Atlantic Canada Opportunities Agency, will be in the order of $50-$60 million in the current fiscal year. When this relatively small investment is compared to the major sums laid out through unemployment insurance in New Brunswick in 1990-91 of nearly $700 million and in labour force training expenditures of more than $100 million, the importance of utilizing all of these funds in the most effective fashion is clear. Specifically, we believe that there is a pressing need to find innovative ways to direct funding to employment and wealth-creating activity.

Revisions to the approach of federal and provincial governments to regional economic development should take the following into consideration:

- After 35 years of effort and experimentation by federal and provincial governments, and despite impressive successes of regional development programs, regional economic disparities persist.

- Federal per capita assistance to Atlantic industry for regional economic development has actually dropped from over $1,000 in 1980 to $200 in 1987. After a brief recovery, this trend has continued. As a consequence, Atlantic Canada receives less industrial assistance per capita than any other region of the country.

- Economic and Regional Development Agreements (ERDAs) in sectors as diverse as forestry, minerals, aquaculture, manufacturing development and industrial diversification are experiencing reductions in federal support or are becoming the vehicles for ongoing federal programs.

- By making industry in all regions of the country potential recipients of financial assistance, regardless of the wide differences in the levels of prosperity, the difficulty of developing the truly have-not regions has been increased. To quote the Northumberland Group Report:

  ***"We are now in a ridiculous situation. Federal regional development programs in Atlantic Canada can no longer compete with other federal programs designed to attract industrial development in other regions. Once again we see federal programs working at cross purposes."***

- There is federal-provincial duplication and conflict in the area between government programs and agencies.

These developments and conditions seem inconsistent with the constitutional commitment of the federal government under section 36 to reducing regional economic disparities. Consequently, the New Brunswick Commission believes that regional economic development is an area where a new approach is clearly needed in order to comply with constitutional commitments, to reduce duplication and conflict and to focus existing federal and provincial spending more effectively.

One possible approach would be to combine federal and provincial funding under one federal-provincial board operating under a mutually agreed set of economic development priorities. The provincial government would be responsible for delivering programs and services. This arrangement would be subject to a financial and program effectiveness audit that would be the basis for subsequent changes in the arrangement.

***In consideration of this the New Brunswick Commission recommends:***

15. That federal and provincial governments jointly create an economic development regime that would foster the identification of shared priorities to be pursued through a rationalized system of program delivery.

Under no circumstances, however, should the federal government reduce its responsibility for regional development. It must play a strong role in balancing economic activity across the country and in supporting major regional capital projects in strategic sectors such as transportation and energy. This is an essential element of integrating the economic union.

## Conclusion

This Commission strongly encourages federal and provincial governments to cooperate in measures that would strengthen the Canadian economic union. We are particularly supportive of the removal of interprovincial barriers to trade, the establishment of effective adjustment programs, the integration of the economic union through modernized infrastructure, the harmonization of macroeconomic policy and the streamlining of federal and provincial responsibilities.

We do not regard this list as a menu to pick and choose from in a whimsical fashion. Rather, we regard these recommendations as crucial to the economic viability of Canada. Finally, we regard these measures as a clarion call to federal and provincial governments to transcend their usual concerns about jurisdiction and to recognize that Canada's competitiveness abroad rests, in no small measure, on our ability to cooperate at home.

# CHAPTER IV

# *Linguistic Partnership - Canada's Distinction*

The New Brunswick Commission was asked to enquire into the "status of New Brunswick's two official linguistic communities" and their future as "important elements of a strengthened province and federation." In doing this, we have consulted directly with New Brunswickers, listened to their concerns, hopes and aspirations, and weighed the options. We have been impressed with the depth of feelings expressed.

The role that language plays in our daily lives is fundamental to us - as individuals, as members of a community, and as citizens of a country. Because linguistic issues are central to the renewal of the Canadian federation, it is critical that we take stock of our policies, our achievements, and our vision for the future.

## Taking Stock

The roots of Canada's French- and English-speaking communities are centuries old, long pre-dating Confederation. Both figured prominently in the development of this country from the Atlantic to the Pacific. Both have contributed to the essential make-up of Canada. While immigrants of other ethic backgrounds have brought their own languages and traditions with them, for the most part they have had to adhere to one or both of the dominant linguistic communities. So, when we speak of English- and French-speaking, we are including almost all Canadians. Following on the aboriginal reality (which is treated in the next chapter of this report), the English and French fact is a fundamental characteristic of this country.

In earlier arrangements and at the time of Confederation, guarantees were given on the use of the English and French languages. Practices were well-established concerning their use and privileges in schools, courts, and legislatures. In the late 1960's, the introduction of official languages policies by the federal and New Brunswick governments, as well as the entrenchment of certain constitutional guarantees, represented the acknowledgement of the long-standing existence and importance of the two major linguistic communities.

Our experience with Canada's "official language" policies has been brief in historical terms. It is scarcely more than twenty years since Canada's and New Brunswick's official languages legislation was first enacted. It is less than ten years since linguistic rights were entrenched in the **Canadian Charter of Rights and Freedoms**. Accomplishments in this period have been substantial, both in terms of advancing our ability to serve and support our official language communities, and in our progress in teaching and learning English and French as first and second languages. Increasingly, Canadians understand and accept the idea that both English- and French-speaking citizens have a legitimate right and expectation to see their communities grow and develop.

The **Canadian Charter of Rights and Freedoms** guarantees certain minimum rights in relation to the English and French languages. English and French are recognized as the official languages of Canada and of New Brunswick. Canadians have the right to use English or French in Parliament, in the New Brunswick legislature, in the courts of Canada and New Brunswick, and in dealings with government offices and institutions. Further, both English- and French-speaking Canadians have the constitutional right for their children to receive primary and secondary schooling in their mother tongue, and to receive that schooling in their own educational facilities provided for out of public funds.

These Constitutional provisions, placed as they are in the **Canadian Charter of Rights and Freedoms**, reflect the determination of Canadians to maintain values and principles that support the dignity and worth of the individual in a free and democratic society. They constitute a solid base on which to build. But the New Brunswick Commission believes it is important to breathe life into these provisions, to make them more fully and practically accessible in a way that responds to the varying needs and circumstances across the country.

This Commission proposes that we recognize two basic objectives:

> That there be no erosion of existing linguistic guarantees; and
>
> That the development of the two official linguistic communities in Canada and in New Brunswick be pursued for the greater benefit of our country and our Province.

In implementing these broad objectives, we must be guided by the knowledge that Canada is not uniform from coast to coast. The linguistic make-up of New Brunswick - approximately two-thirds English-speaking and one-third French-speaking - resembles Canada as a whole but is substantially different from that of any other province or territory.

The Commission's examination of these issues has been directed both toward New Brunswick's special circumstances and those of Canada generally. We feel there is an important concept that should underlie all our considerations, that of partnership - the kind of partnership that would allow each of our two major linguistic communities to contribute to national development by attaining its own potential. Indeed, this concept is the basis of the Commission's approach to the status of the aboriginal peoples of Canada as well as to the other partners of the federation.

## Evaluating our Policies

There is clear evidence that Canadians are beginning to ask whether the current language strategy remains adequate and whether it contributes to national unity. It is reasonable, after a quarter century of experience, for the people of Canada to engage in this debate and to see what changes, if any, are needed to our laws and policies.

When linguistic issues become problematic or a source of tension, as they undoubtedly are in Canada today, there is a tendency to dismiss the progress we have made, to want to opt for simple solutions and to abandon policies which appear to be causing difficulty. One of these simpler solutions would be to move toward greater unilingualism based on the language of the majority in each province. In examining this proposition, it is instructive to return to the extensive analysis undertaken in the 1960's by the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism.

After studying the experiences of several countries, the Royal Commission rejected a territorial model based on provincial boundaries in favour of the principle whereby services would be provided to each person in either of the official languages wherever the minority is numerous enough to be viable as a group. It is clear that the Royal Commission rejected the territorial model because of this country's demographic realities: the territorial model would not protect Canada's mobile and scattered linguistic communities. The success of the strategy proposed by the Royal Commission depended upon a mix of different policy initiatives by both orders of government in the federation, thereby reversing the trends toward assimilation of the linguistic minorities.

Many of the goals and objectives set out in 1967 are now features of Canadian life:

- Official equality of the French and English languages is enshrined in the Constitution;
- Minority language education guarantees are entrenched in the Constitution;
- The English and French fact is much more faithfully reflected in the federal capital and institutions;
- Judicial and administrative services in both languages from Ottawa and the provinces have improved markedly;
- The concept of Canada as a nation of two official languages has taken root, and indeed is embraced by Canadians, as evidenced by the growth in immersion programs;
- New Brunswick has chosen to become legally and constitutionally a bilingual province.

This represents a substantial commitment and achievement which the majority of Canadians accept and endorse. But it would be unrealistic not to acknowledge that there are disturbing signs of difficulties with official language policies. There have been persistent voices of protest raised against bilingualism. The number of people of non-French and non-English backgrounds who feel left out of this model is growing, along with their impatience with French-

English quarrels. Furthermore, aboriginal peoples increasingly regard the two-founding peoples rhetoric as neglectful of their special place in Canada.

During our work we heard strong comments, both positive and negative, about official bilingualism. On the positive side, people equate bilingualism with tolerance, choice, freedom and equal opportunity. Some also see it as an advantage in global terms. Still others say that having two official languages makes this a more interesting country. On the negative side, people perceive bilingualism as being costly, inequitable, divisive, and imposed against popular will. There are strong feelings about what is considered preferential status for Quebec. Confusion about official language policies and their applications also contributes to negative views.

Yet, despite the challenges, Canadians continue to support the vision of Canada from which official languages policies were born. They consistently demonstrate support for a pan-Canadian approach on language matters. There is considerable evidence of progress in enhancing the viability of minority languages and acceptance of Canada as a nation of two official languages:

- The Francophone minority has been able to stem, even reverse, the forces of assimilation. The transmission of French from parents to children has increased since the mid seventies and the rate of assimilation outside Quebec has decreased.

- The number of bilingual Canadians increased by one million between 1981 and 1986. Further, bilingualism is highest among younger Canadians. In 1991, 55% of Canadian students studied French or English as a second language compared to 30% just twenty years ago. One of the best illustrations of the positive impact of these policies is the success of Canada's French-immersion program available in all regions of Canada. In 1978, immersion was offered in 237 schools. Last year there were 288,050 children registered in 1592 schools.

- Three out of four Canadians have said they want the youth of their province to learn the other official language. The increased interest in second language education is evidence of a basic change in Canada's attitude toward language.

The policies of the last two decades are working and Canadians do support the broad goals. The pursuit of simpler solutions should not cause us to turn back the clock and lose all that we have gained. Furthermore, we cannot ignore the fact that the linguistic minorities comprise nearly two million Canadians, whose rights are already recognized by the Constitution. Roughly half of them are francophones living outside Quebec and the other half are English-speaking Quebecers. Each of these two groups is as large or larger than the populations of six of our provinces taken individually. Even if, as it has been argued, languages in contact reject other languages, and vulnerable languages require an exclusive space in order to survive, there is no obvious reason why this should lead to provincial unilingualism. Why should these spaces respect or be coterminous with provincial boundaries? Indeed, modern technologies offer the freedom to create new boundary-free concepts of community which are, in effect, electronic and psychological as opposed to physical spaces.

The challenge for Canadians is now, as it has always been, to live up to our own ideals of justice and respect, in full knowledge of the profound importance of language to individuals and communities throughout Canada. The New Brunswick Commission believes that this goal should be part of our broad national purpose and we believe accordingly that both federal and provincial governments have a role to play in helping to secure this key aspect of our identity and our future.

***In view of the above, the New Brunswick Commission therefore recommends:***

16. That the foundations of our linguistic regime be maintained.

## Reflecting Canada's Linguistic Diversity

In **Shaping Canada's Future Together**, the federal government proposes that a Canada clause be added to section 2 of the **Constitution Act, 1867**. Among the elements to be entrenched is a "recognition of the responsibility of governments to preserve Canada's two linguistic majorities and minorities." The federal proposals also recommend an amendment to the **Canadian Charter of Rights and Freedoms**, an amendment that reads in part:

> 25.1 This Charter shall be interpreted in a manner consistent with
>
> (b) the preservation of the existence of French-speaking Canadians, primarily located in Quebec but also present throughout Canada, and English-speaking Canadians, primarily located outside Quebec but also present in Quebec.

This description of Canada's linguistic duality is troubling because it speaks of majorities and minorities rather than of communities located throughout Canada. Bearing in mind that this text is a lens through which the **Charter** is to be seen, it is understandable that minority linguistic communities should fear that their linguistic rights might be seen by the courts as different or of unequal value when compared to the linguistic rights of the majority community.

Further, the reference to French-speaking Canadians "primarily located in Quebec" and "also present throughout Canada" diminishes the historic and continuing role played by French-speaking communities, including New Brunswick's. Similarly, Quebec's anglophone community, with its deep historic roots, is relegated to marginal status.

As outlined in the first chapter of this report, the New Brunswick Commission fully endorses the recognition of Quebec as a distinct society. Noting that the federal proposals would see this distinctness defined in part by reference to Quebec's French speaking majority, the Commission is of the view that the clause affirming Canada's linguistic character is inappropriately located in the proposed section 25.1 and should be located in a Canada clause.

***Therefore, the New Brunswick Commission recommends:***

> 17. That the existence of the English and French linguistic communities throughout the country constitutes a fundamental characteristic of Canada and should therefore be expressed in the proposed Canada clause.

## The Development of Linguistic Communities

Given the importance this Commission attaches to the development in Canada and in New Brunswick of both our major linguistic communities, we believe this concept should be separately recognized in the body of the Constitution. Our history demonstrates that both English-speaking and French-speaking peoples have played central roles in the development of this country and traditionally have enjoyed access to their own educational, religious, and cultural institutions. The Commission firmly believes that to realize our full potential as a country, governments must support the development of the English and French communities.

Support for the continuing federal role in assisting the development of minority language communities remains very strong among those communities across the country. Francophone New Brunswickers realize that much has improved in their communities because of both Canada's and New Brunswick's official language policies. Indeed, they look forward to making further progress through collaboration with the federal and provincial governments. The New Brunswick Commission, therefore, is concerned that there is an inconsistency in the federal proposals between the responsibility of Quebec to preserve and promote its distinct society and the responsibility of other governments only to preserve "Canada's two linguistic majorities and minorities." There appears to be a legitimizing of "majoritarianism" and no assignment of responsibility to promote linguistic duality. We find this to be inconsistent with the constitutional principle of equality of the two official languages and the goal of development of the official linguistic communities. We believe that less constraining and more positive alternatives must be explored and considered.

The Commission is convinced that New Brunswick is a richer and stronger province because of the recognition of the equality of status of the francophone and anglophone communities and the establishment of distinct educational institutions. We hope that other

provinces will eventually reflect this conviction in their policies and programs. The Commission recognizes, however, that the primary aim of this Canada Round is to find an arrangement to preserve this country in a way that will allow the continuing development of our communities. Throughout this report we have tried to provide a balanced outlook on the issues we have considered. We have been guided by our belief that we have a responsibility to recommend accommodations that appear fair to each partner of the federation.

***18. Therefore the New Brunswick Commission recommends***

(a) That the Constitution be amended to affirm the responsibility of the Parliament and government of Canada to preserve and promote the English and French linguistic communities throughout the country; and

(b) That the Constitution be amended further to affirm the responsibility of provincial legislatures and governments to preserve the English and French linguistic communities throughout the country.

## Partnership in New Brunswick

New Brunswick has a long and colourful history demonstrating what may well be both the best and worst of relations between English- and French-speaking communities. The Acadian population, returning from the deportation of 1755, settled in small communities in the north and east and lived in almost complete isolation from the Loyalist communities in the south. The Acadians had very little input in the political life of the province until the middle of this century. Their struggle for acceptance and place has never been easy and remains a challenge today. Achievements in the past twenty years, including the passage of the **Official Languages of New Brunswick Act** in 1969, legislative authority for the establishment of homogeneous schools and school boards, the unanimous passage of **An Act Recognizing the Equality of Status of the Two Official Linguistic Communities** (Bill 88) in 1981, and the constitutional entrenchment of linguistic rights in 1982, make up a remarkable, if belated, acceptance of the respect for the rights of French- and English-speaking New Brunswickers. Geography and history made us partners.

The same kind of leadership and determination that overcame past adversity and differences can allow that partnership to reach its potential. In order for that to happen, both communities must have access to the means essential to their development. Within the overall Canadian linguistic framework, New Brunswick, like Quebec, requires particular kinds of solutions. The approach that New Brunswick has chosen is to recognize the equality of status of the two linguistic communities. This approach was adopted because it built upon the constitutional recognition of equality of status of the two official languages and because it provides a basis for development of both linguistic communities without reference to geographic concentration.

As we have indicated, the definitions of linguistic duality presented in the current federal proposals present a challenge to this equality concept. New Brunswickers reacted negatively to the Meech Lake definitions of duality in which they were relegated to the status of "French-speaking Canadians elsewhere in Canada" and to the lack of a commitment to promote this "existence." The status of equality which had been recognized in 1981 and 1982 was clearly being threatened. Following a specific recommendation of New Brunswick's Select Committee on the 1987 Constitutional Accord, the New Brunswick government proposed a Companion Resolution to the Meech Lake Accord that would have added to the list of Canada's fundamental characteristics "the recognition that, within New Brunswick, the English linguistic community and the French linguistic community have equality of status and equal rights and privileges."

Beyond this basic principle of equality, the challenge remains how best to seek constitutional expression of the elements related to achieving equality. The Commission has reviewed the content of Bill 88 and its intended effect. It has also listened to representations from anglophones and francophones who have articulated the importance of the partnership concept for New Brunswick. We believe that the purposes of Bill 88 enhance that concept. We are of the view, however, that not all of the legislative provisions are appropriate subjects for constitutional entrenchment.

The Commission favours an approach which backs up the equality objective with a commitment to ensure that the necessary tools for development are available. Experience in New Brunswick and elsewhere throughout Canada demonstrates that education should come at the head of the list of those necessary tools. The Commission understands the fundamental importance to minority language communities of access to educational facilities provided for out of public funds and controlled by those communities. Our understanding is confirmed by the Supreme Court of Canada in the Mahé case in which the crucial role played by education in the maintenance of a culture was underlined. In speaking of the nature and extent of section 23 of **Charter of Rights and Freedoms**, Chief Justice Dickson stated:

> *"The general purpose of s. 23 is clear: it is to preserve and promote the two official languages of Canada, and their respective cultures, by ensuring that each language flourishes, as far as possible, in provinces where it is not spoken by the majority of the population. The section aims at achieving this goal by granting minority language educational rights to minority language parents throughout Canada.*
>
> *My reference to cultures is significant: it is based on the fact that any broad guarantee of language rights, especially in the context of education, cannot be separated from a concern for the culture associated with the language. Language is more than a mere means of communication, it is part and parcel of the identity and culture of the people speaking it. It is the means by which individuals understand themselves and the world around them."*

There may be other circumstances in which access to distinct institutions is necessary and justified. In the cultural field, New Brunswick's pioneering of the concept of combined schools and community centers, for communities that constitute a numerical minority within a particular region of the Province, has proven to be successful. The model has since been adopted by other provinces.

It should be understood that access to distinct institutions is not intended to apply to the apparatus of government. By virtue of the **Charter of Rights and Freedoms** and the **Official Languages Act**, the government of New Brunswick is committed to provide services to residents of the Province in the official language of their choice. In order to meet this commitment, the apparatus of government operates in both languages. But when it comes to non-governmental and educational institutions, such as the University of New Brunswick and l'Université de Moncton, which are principally intended to serve one community or the other, our experience is that both communities are better served by having access to their own institutions.

Given New Brunswick's experience in promoting its two linguistic communities, and noting that through such policies assimilation rates have been reduced, this Commission is in favour of enshrining the principle of equality of the two linguistic communities in New Brunswick and affirming that the principle of equality includes the right to distinct educational institutions and distinct cultural institutions as are necessary for the development of one or both communities.

***The Commission therefore recommends:***

19. That the Constitution be amended to include a clause recognizing the equality of status, equal rights and privileges of the English and French linguistic communities in New Brunswick and that this equality includes the right to distinct educational institutions and such distinct cultural institutions as are necessary for the preservation and promotion of these communities.

## Conclusion

The New Brunswick Commission has looked at the debate over policies that determine how language issues are played out on the national scene. We note that while policies related to official languages are relatively recent, the rights on which they are based have historic foundations that are centuries old. The progress that has been made in the last two decades in recognizing and defining these rights should be retained. We have achieved a base upon which to build. But, much remains to be done in order to make rights truly meaningful and in order to allow Canadi-

ans to enjoy the benefits that flow from our being one nation with two official languages. Living in a country with two official languages does not mean that individual Canadians have to be bilingual to enjoy the benefits. Indeed, the constitutional obligation undertaken by the federal and New Brunswick governments to have the capacity to communicate and deal with individuals in both official languages is designed so as not to require citizens to be bilingual.

The benefits of a partnership between French- and English-speaking peoples will be realized only to the extent that both are able to develop and, thereby, contribute fully to the partnership. The basic network of rights is already in place. However, in order to make the enjoyment of these rights effective, the federal government must ensure that the bilingual character of national institutions is retained so that both linguistic communities may feel that these institutions represent and serve them. The government of Canada must also be responsible for promoting Canada's English and French identity internationally and through our membership in two great international communities - the Commonwealth and la Francophonie.

Because of the great variance in the demographic make-up of this country, the government of Canada must continue to exercise a responsibility for the promotion of our French and English character within Canada. Our history demonstrates all too plainly that the interests of official languages communities that find themselves in the minority have not been well served. It has proven both necessary and effective for the government of Canada to enter into funding agreements with provinces to encourage and enable them to develop and maintain services to linguistic minorities, particularly in the critical area of community access to and management of schooling in the first language.

Canada's linguistic duality cannot be satisfactorily defined on an inside Quebec/outside Quebec basis; it is much more complex than that in terms of history, present reality and future prospects. Nor would it be fair to look to Quebec to be the guardian angel of the one million francophones living outside its borders. Quebec has a special role to play with regard to its own distinctness. Other provinces will also want to tailor their efforts to the special circumstances that prevail within their boundaries while respecting the fundamental values inherent in the Canadian partnership of the two official linguistic communities.

# CHAPTER V

# *Completing the Circle - Canada's Integrity*

The mandate of this Commission includes a consideration of how the Canadian federation might be strengthened so as to serve the interest of all Canadians. It has become abundantly clear to the Commission as it has gone about its work that nothing is more fundamental to the strengthening of our federation than the building of a new relationship between aboriginal and other Canadians, a relationship founded on mutual respect and equality.

The Commission believes that the process of constitutional renewal must commence with our listening, with care, to the aspirations of aboriginal peoples, to their view of their place in the Canadian family. One leader described that place in these stark terms:

> ***"In the old times the Indians played an important part in the history of the country. We shared the land with the French, and sometimes we married each other. The Mi'Kmaq and the French were very close. We gave the French settlers the snowshoes and the sled and we showed them how to live in the woods. The country started to grow because of that Indian help. It grew even more when we traded our furs with the French and the English. We fought many wars, but there was also a good peace, based on our treaties. Indian governments were building up a place in a country that would someday be called Canada.***
>
> ***But in the 1800's there came the reserve system, and the poverty and the many, many Mi'Kmaq deaths. The Mi'Kmaq, and the other Indian Peoples, began to lose their "grip" on their place in the society. Canada grew up into a partnership between the French and the English - the Indians were forgotten. We did not give up our rights, and we did not give up our claims, but we were still forgotten."***

Seeking to understand and appreciate the aboriginal perspective was a special part of the Commission's experience. From this emerged an improved understanding and respect for the way in which many aboriginal people see and relate to the world we share.

If a new relationship is to be forged on principles of mutual respect and equality, the Commission believes that the following issues will require urgent attention:

- proper acknowledgement of the historic role played and the important contribution made by aboriginal peoples in the settlement and development of Canada;
- full participation of aboriginal peoples in shaping Canada's future;
- recognition of the right of aboriginal self-government;
- respect for aboriginal treaty rights; and
- recognition of the right and need of aboriginal peoples for a more just share of Canada's land and resources.

The Commission is aware of the complexity of these issues and the views of those who suggest a restrained response. Canada's highest Court, however, has consistently ruled that the adversarial and legalistic approach to their resolution is wholly inappropriate. Further, it has suggested that political negotiations are more likely to bear fruit. Such a cooperative approach is, in the Commission's opinion, eminently suited to the business of building community and to finding the means by which the Canadian federation might be strengthened.

In addressing these issues, it is also important to recognize that the unique relationship between the Crown and aboriginal peoples was developed against the background of a country evolving from imperial rule through colonial status to nationhood, an evolution that depended upon the allegiance and cooperation of aboriginal peoples. It is in this light, therefore, that the Commission seeks to make recommendations that respect the desire of aboriginal peoples to shape and define their own development within the

larger Canadian community. Thus, our recommendations are designed to enhance the existing constitutional rights of aboriginal peoples and in the process to improve the fabric of the Canadian community as a whole.

## Occupation Since Time Immemorial

"Before there was a Canada, there was the Mi'Kmaq Nation." So reads the opening line of the **Declaration of Mi'Kmaq First Nations Rights**, a document adopted by the National Council of Mi'Kmaq Chiefs on March 22, 1989.

The long and rich history of aboriginal occupation of the land now called Canada prior to the arrival of European explorers is revealed in a considerable body of anthropological, archaeological and other forms of historical evidence. The evidence makes clear that this occupation was characterized by organized societies within which existed political and economic structures - an assertion that was accepted by the Supreme Court of Canada in the Calder case of 1973: "the fact is that when the settlers came, the Indians were there, organized in societies and occupying the land as their forefathers had done for centuries."

More recently the federal government, in **Shaping Canada's Future Together**, has stated that "Canada has been home to aboriginal peoples...for thousands of years" recognizing that aboriginal peoples were "the first organized societies in North America."

The early relationship between the First Nations and the Europeans had several dimensions: commercial, religious, military and political. The commercial relationship was extensive and centered on the fur trade. The religious dimension consisted largely of the aboriginal peoples being exhorted, successfully for the most part, to adopt Christian beliefs and religious practices. The third aspect of the relationship was military and political. Some First Nations supported France and some supported Britain during the North American conflicts of these European powers.

The aboriginal view of this early relationship is that First Nations were never directly conquered and no treaty of surrender was ever signed with a European power. Treaties were for "peace and friendship" and referred, among other things, to the right of the aboriginal peoples to live "unmolested" in their traditional ways.

The aboriginal view of the relationship was one of nations or equals agreeing to live harmoniously and respectfully with each other, sharing the bounty of the land. In fact, the two-row wampum belt of the Iroquois depicted the two nations travelling the same stream but in different canoes, neither interfering with the other. In 1990, in **R. v. Sioui,** the Supreme Court of Canada described this early relationship as follows:

> ***"The mother countries did everything in their power to secure the alliance of each Indian nation and to encourage nations allied with the enemy to change sides. When these efforts met with success, they were incorporated in treaties of alliance or neutrality. This clearly indicates that the Indian nations were regarded in their relations with the European nations which occupied North America as independent nations. The papers of Sir William Johnson ..., who was in charge of Indian affairs in British North America, demonstrate the recognition by Great Britain that nation-to-nation relations had to be conducted with the North American Indians."***

The Supreme Court went on to avow that treaties were sacred and solemn undertakings between the parties.

The early relationship between the indigenous peoples and the Europeans was gradually transformed as the latter settled more extensively and reduced aboriginal peoples to progressively smaller parcels of land. Even the organization and structure of aboriginal society on the reserves was subject, after Confederation, to regulation by the federal government. In spite of this, aboriginal cultures have survived in Canada, although they have done so under enormous stress.

While Canadians have been slow to understand the enormity of the injustice done to aboriginal people, there is increasing evidence of the desire to correct past wrongs. The potential for positive change in the

relationship with aboriginal peoples is now greater than it has ever been. For example, the terms of reference for the recently appointed Royal Commission on Aboriginal Peoples begins with the recognition that the history and evolution of the relationship with aboriginal peoples should be fully considered and that the Commission may "make recommendations promoting reconciliation between aboriginal peoples and Canadian society as a whole, and [may make recommendations] by which aboriginal spirituality, history and ceremony can be better integrated into the public and ceremonial life of the country".

In 1982 Canada made a significant step in acknowledging the aboriginal reality by affirming and recognizing aboriginal and treaty rights in the Constitution. If, as the Supreme Court of Canada has suggested, "the Constitution of a country is a statement of the will of the people to be governed in accordance with certain principles held as fundamental", the Commission believes that the time has come to enshrine in the Constitution the identity, the place, and the aspirations of the aboriginal peoples in Canada. The Commission believes that these principles should be expressed in the Constitution in a preamble or Canada clause that would recognize the historic role and contribution of aboriginal peoples in the formation and development of Canada. Such a declaration should also recognize that the aboriginal peoples were regarded as self-governing and independent nations by the European governments who engaged in commerce and signed treaties with them, and should be so drawn as to inspire a relationship of mutual respect and equality between the representatives of the aboriginal peoples and the representatives of the federal and provincial governments.

***In light of the above, therefore, the Commission recommends that:***

**20. The Constitution be amended to recognize and affirm the historic role and contribution of aboriginal peoples in the development of Canada, and that this amendment should be so expressed as to underline the fundamental importance of that contribution and to engender a relationship of mutual respect and equality among all Canadians.**

## Aboriginal Participation in Constitutional Renewal

If the above view of the place of aboriginal peoples within the Canadian federation is accepted, it follows that the aboriginal agenda should be a prominent part of constitutional renewal in Canada and representatives of the aboriginal peoples should be full partners in these discussions.

The current framework for aboriginal participation in constitutional discussions derives from section 35.1 of the Constitution, which provides for the participation but not the consent of representatives of the aboriginal peoples prior to any change to sections of the Constitution now bearing on aboriginal peoples:

> **35.1 The government of Canada and the provincial governments are committed to the principle that, before any amendment is made to Class 24 of section 91 of the "Constitution Act, 1867", to section 25 of this Act or to this Part,**
>
> **(a) a constitutional conference that includes in its agenda an item relating to the proposed amendment, composed of the Prime Minister of Canada and the first ministers of the provinces, will be convened by the Prime Minister of Canada; and**
>
> **(b) the Prime Minister of Canada will invite representatives of the aboriginal peoples of Canada to participate in the discussions on that item.**

In the view of the New Brunswick Commission, this is unacceptable. If the aboriginal peoples and their representatives are to be in a relationship of constitutional equality with other Canadians and their representatives, then they must be equal participants in constitutional discussions dealing with aboriginal matters.

We acknowledge that there is currently a lack of agreement among aboriginal peoples respecting the process for determining consensus on constitutional change. This observation, however, can just as aptly be made about Canadians generally. Notwithstanding such uncertainty, this Commission believes that equality for the aboriginal peoples of Canada means

that, at the very least, their consent is required before any change is made to the Constitution of Canada that affects their constitutional status.

***Therefore, the Commission recommends that:***

21. Federal and provincial governments take such steps as are necessary to ensure the full participation of representatives of the aboriginal peoples in constitutional negotiations. In keeping with this principle the Constitution should be amended to ensure that no amendment to the Constitution relating to the rights of aboriginal peoples in Canada or to the legislative authority of Parliament in relation to aboriginal peoples, including lands reserved for them, may be made without the consent of the representatives of the aboriginal peoples.

## An Inherent Aboriginal Right to Self-Government

It is important to acknowledge aboriginal peoples as the original inhabitants of the land and to accompany this acknowledgement with the recognition that their occupation was characterized by, among other things, indigenous political structures.

These political structures governed life within and between aboriginal communities and are exemplified in the traditional federation of Mi'Kmaq First Nations known today as the National Council of Mi'Kmaq Chiefs. Traditionally these councils planned for the common defence, made peace with enemies, settled internal disputes and regulated trade. In effect, the aboriginal peoples possessed systems of government suitable to their circumstances at the time, much as Europeans possessed systems of government suitable to their circumstances at the time.

First Nation political structures were the crucial interface with the representatives of Britain and France. As is noted above, there is a strong case to be argued that the aboriginal peoples were recognized as nations with political leaders who were supported by indigenous political structures. This recognition was implicit in the signing of treaties such as those of 1725, 1726, and 1752. It seems reasonable to assume that these treaties were predicated, among other things, on the understanding that each party had the authority and the means to enforce the terms of the treaties within their respective communities.

Based on this historical reality, aboriginal peoples maintain that they have an inherent aboriginal right to self-government. Perceptions as to the existence and nature of this right have varied over time between aboriginal and non-aboriginal communities. The competing view, that the right is contingent on the approval or actions of another government, is fundamentally unacceptable to aboriginal peoples.

The status accorded aboriginal peoples by British colonial powers plummeted between the time of early contact and the period during which Canada was conceived and built. That decline can be traced from the pre-Confederation period when, as sovereign nations, aboriginal peoples signed treaties with the French and the British, to 1867 and beyond when they became "subject matter" in the **Constitution of Canada** (section 91(24)). By the time of Confederation, "Indians and lands reserved for Indians" had became the exclusive jurisdiction of the Parliament of Canada. This dependent status was accentuated by the failure to give aboriginal peoples a voice in selecting members of the House of Commons until 1960.

Some aboriginal peoples will argue that the worst manifestation of this erosion of status is the paternalistic web woven by the federal Department of Indian Affairs. This web-like relationship was described to the Commission by a scholar on aboriginal affairs as:

> ***"a colonial and racist relationship based upon the Indian Act, (is) my view ill-suited to the twentieth century. That the relationship is racist, or based upon race is not meant to demean the department or the people who work within it. It's merely a description of the facts."***

In recognizing and affirming aboriginal and treaty rights in the **Constitution Act of 1982**, Canada gave new hope to aboriginal peoples. But governmental action has not consistently matched constitutional promises, and it was left to the courts in a number of cases (**Guerin, Simon, Horseman, Sioui, and Sparrow**, in particular) to clarify and underline the importance of Canada's constitutional obligations and responsibilities to aboriginal peoples.

There are several grounds on which aboriginal sovereignty is alleged to have been eroded: conquest, formal cession of territory, annexation without military action or treaty, and settlement by a colonial power. This last theory rests on the settlement of unoccupied territory or territory that is not recognized as belonging to another political entity.

Aboriginal leaders reject these explanations of the apparent erosion of the symbols and substance of their sovereignty. They believe that sovereignty continues to inhere in their aboriginality and that the amendment of the Constitution in 1982 to recognize and affirm aboriginal and treaty rights marked the beginning of the road back.

It is the understanding of the New Brunswick Commission that most aboriginal leaders seek the explicit recognition of their inherent right to self-government within the Canadian Constitution. This quest for the formal recognition of an inherent sovereignty within the larger Canadian state is evident in the following comments made by an aboriginal leader to the New Brunswick Commission:

> ***"Despite all that has happened in the past, I still believe that the Indian Peoples want to be accepted and respected by Canada: we don't want out, we want in. We want the word Canada to mean a country where the rights and sovereignty of Indians are part of the national body and not outside of the national body.... (we) are prepared to work out new relationships with the other Canadian governments in peace and with a sense of common purpose."***

It should also be noted that aboriginal leaders contend that self-government is crucial to the preservation of aboriginal culture and identity and to the wholeness of aboriginal communities. A New Brunswick aboriginal leader has ably articulated this conviction:

> ***"Indians are culturally and politically unique peoples. They possess inherent sovereignty. We must be permitted to restore governing practices within our communities that are consistent with our cultural distinctiveness."***

It has become apparent how important it is that the right of self-government be described as "inherent", that is, not dependent or contingent upon recognition by non-aboriginal governments. The Commission accepts the view that while the nature and scope of aboriginal rights have yet to be fully defined, they are rights that flow from the fact of aboriginality. The right of self-government is such a right and requires further definition. But it is significant that aboriginal leaders appearing before the Commission argued for recognition of the right within the Canadian constitutional framework and for the implementation of particular governmental arrangements to be defined in subsequent negotiations.

This approach requires the parties to settle the allocation of powers to ensure a cooperative exercise of authority by all three orders of government, namely, the federal government, the provincial governments, and the aboriginal governments. Once the constitutional framework is appropriately amended to include the inherent aboriginal right to self-government, and when the powers necessary for the proper functioning of such governments have been negotiated and enshrined in the Constitution, the three orders of government will be sovereign in respect of their own particular powers, subject only to restraint by the Constitution itself, including the **Canadian Charter of Rights and Freedoms**.

The Commission is of the view that this approach (of entrenching now and defining later) is not different in principle from the approach adopted in 1982 of recognizing and affirming aboriginal and treaty rights with the definition of such rights being left to a subsequent constitutional process and, ultimately, to judicial interpretation.

Consistent with the recognition of the inherent right within the Canadian constitutional framework, federal and provincial governments would be expected to negotiate self-government agreements with representatives of aboriginal peoples, which agreements would enjoy such constitutional protection as are enjoyed by treaty rights under section 35 of the **Constitution Act of 1982**. Further, along with the reallocation of legislative authority necessary for the functioning of aboriginal self-governments, provision for access to resources commensurate with the scope and nature of the particular self-government would be an integral part of such agreements.

***In light of the above, the Commission therefore recommends:***

22. That the Constitution be amended to recognize and affirm the inherent aboriginal right to self-government within the Canadian Constitution;

    that the federal and provincial governments negotiate self-government agreements with representatives of aboriginal peoples;

    that such agreements enjoy constitutional protection; and

    that negotiation of self-government agreements include provisions for access to resources commensurate with the scope and nature of each self-government agreement.

It is clear to the Commission that aboriginal self-governments will take various forms within the federation. Subject to the protection contained in section 25 against the erosion of aboriginal rights by the **Canadian Charter of Rights and Freedoms**, the Commission believes that aboriginal governments must otherwise be subject to the **Charter** and that it is premature to comment (as the federal constitutional proposals do) on whether "many federal and provincial laws of general application would continue to apply [to aboriginal peoples]." To make such comments at this point appears to anticipate that aboriginal governments would be, in some sense, junior to federal and provincial governments. This would be an unhelpful beginning to discussions dedicated to constitutional renewal.

## The Honouring of Treaty Rights

In the history of the relationship between the aboriginal peoples and governments in Canada, many treaties have been signed, both before and after Confederation. Treaties usually included matters such as cessation of hostilities, trade and commerce, access to land and resources, and the protection of traditional aboriginal ways of hunting, fishing, and trapping (sometimes referred to collectively as gathering rights). These treaties vary greatly across the country and reflect the different experiences between aboriginal peoples and settlers and their governments.

Historically, aboriginal people have invested treaties with a meaning and significance that has not been matched by the non-aboriginal communities and their governments. The content of treaties say a great deal about aboriginal peoples, about their relationship to the land and their identity, and about the trust they reposed in the other signatories to the treaties. One aboriginal leader described treaties in this way:

> ***"To my people, the Mi'Kmaq, a treaty is not just a piece of paper, it is a relationship....Indian people know that if Canada and New Brunswick are not prepared to live up to the promises found in our old relationship - the treaties - then how can it be believed that Canada and new Brunswick will ever be able to build a new relationship with the Indians?"***

Aboriginal peoples also intended the treaties to be, among other things, instruments for their survival as peoples and as nations, as revealed in this statement made to the New Brunswick Commission:

> ***"Without question, aboriginal peoples have a strong attachment to treaties. We have no choice. For a century we fought alienation, then assimilation...we continue to fear for the very survival of our people and culture".***

For many years aboriginal peoples have struggled in the courts and in the political arena to have governments honour treaty commitments. Their leaders prefer negotiation to litigation as a means of defining rights and clarifying the obligations of governments, an approach endorsed by Chief Justice Dickson who, in the landmark **Sparrow** case, wrote that the 1982 entrenchment of aboriginal and treaty rights in section 35(1) "at the least, provides a solid constitutional base upon which subsequent negotiations can take place."

The Chief Justice went on to describe the character of such negotiations:

> ***"The way in which a legislative objective is to be attained must uphold the honour of the Crown and must be in keeping with the unique contemporary relationship, grounded in history and policy, between the Crown and Canada's aboriginal peoples. The extent of legislative or regulatory impact on an existing aboriginal right must be scrutinized so as to ensure recognition and affirmation.***
>
> ***While [the constitutional recognition of aboriginal rights] does not promise immunity from government regulation in a society that, in the twentieth century, is increasingly more complex, interdependent and sophisticated, and where exhaustible resources need protection and management, it does hold the Crown to a substantive promise. The government is required to bear the burden of justifying any legislation that has some negative effect on any aboriginal right protected under s. 35(1)."***

It is clear that discussions between governments and aboriginal leaders designed to give contemporary effect to treaties with aboriginal peoples would be consistent with the guidance offered by the Supreme Court of Canada and would restore aboriginal governments to the position of equality that they held when the treaties were originally concluded. They would also reflect the importance due to constitutionally protected rights.

A process of multi-party negotiation may be required. This requirement arises from the fact that some treaties contain provisions that involve provincial as well as federal jurisdictions, and from the fact that some treaties, when originally signed, envisaged the exercise of rights in traditional aboriginal territories that cross current provincial boundaries.

***These factors and perceptions are regarded by the New Brunswick Commission as sufficient grounds for recommending that:***

> 23. The federal and provincial governments move in concert with the representatives of aboriginal peoples toward a just definition and implementation of the treaty rights that exist in each province.

## Land and Resources

Given the history outlined above, perhaps no constitutional challenge is more difficult than finding a just resolution of these issues. Claims in respect of aboriginal title have been described as interwoven with history, legend, politics and moral obligation. Nevertheless, the Supreme Court of Canada made it clear in the **Guerin** case of 1985 that aboriginal land title is a legal right derived from the historic occupation by aboriginal peoples of their tribal lands. What is not so clear is the matter of precisely how aboriginal land title might be extinguished. Some would argue that only through voluntary surrender or voluntary sale could extinguishment of aboriginal land title occur. Others contend that legislation could accomplish the same end, although it is acknowledged that where Indian title is extinguished by legislation, compensaiton would be expected. In the **Sparrow** decision, the Supreme Court emphasized again that Parliament was to exhibit a "clear and plain" intention when attempting to extinguish rights.

The process of settlement of these issues to date has generally been debilitating to all concerned. It has not engendered a spirit of mutual respect and equality. The Commission therefore believes that a new approach must be found and that the issues become more urgent with the development of aboriginal self-governments. The Commission believes that an

understanding of the aboriginal peoples' ideas of a respectful sharing of the land and resources should form an integral part of a renewed approach to dealing with these matters.

Aboriginal peoples describe themselves and their communities through their relationship to the land - the land that gives them life and purpose, the land that they revere, and the land that they see as the object of their special and perpetual stewardship. An aboriginal leader from Quebec captured this view when he spoke to the New Brunswick Commission:

> ***"So for the ones who thought that we would extinguish the title to our land, which is the aboriginal title, we cannot extinguish that...because to have a title is also to carry responsibility for the land. And that is sacred...the land makes us what we are: nations."***

From an aboriginal perspective, the failure of governments to honour treaties, the failure to recognize the inherent right of self-government, and the failure to provide appropriate access to and use of traditional lands, is an assault, however unintended, on the essence of aboriginality. Another aboriginal leader said to the New Brunswick Commission:

> ***"So, why then, is it so hard for Canadians and their governments to understand that when they refuse to allow the Indian people to hunt for food year round, or when they refuse to extend recognition to Indian institutions, and powers of government, or when they refuse to address the issue of Indian Land Claims, they're not preventing us from getting a special privilege, or a favoured status, but are instead depriving Indian people of rights which we have exercised in this land, for thousands upon thousands of years."***

While the historical record is subject to some debate, the magnitude of the aboriginal land loss from the first contact to the present time is unsatisfactorily explained by conquest, sale, or surrender. A former leader of a national aboriginal organization describes that loss in the following terms:

> ***"Native people in this country provided to Canada 6,360,000 square miles of land. In 1970, when you combined all of the reserve land in Canada, you got 10,000 square miles of land. One seventeenth of one percent. You could have taken all of the reserve land for all of the Indians of Canada, and taken it to one of the Sioux Reserves [in the U.S.] and plunk it in there and it would have gotten lost. So... even though Canadians have this very big image of themselves as being generous people, nothing could be further from the truth."***

Even with the land settlements in James Bay and in the Canadian north since 1970, it is the view of the New Brunswick Commission that there remains an important rebalancing of accounts with respect to aboriginal land losses.

There are clearly a variety of ways of sharing the land and its resources so as to accomplish an appropriate measure of restitution. Some aboriginal leaders describe this restitution in these terms: "that the indigenous nation has enough land [so] that it has an ability to become economically and culturally self-sustaining." Based on statements of other aboriginal leaders, a more specific description of a just land settlement might be some combination of the following elements (resembling the settlement in the State of Maine):

- confirming title to specific parcels of crown land that would be added to the reserve land base;
- gaining access to a share of the economic rents from the natural resources on and under crown lands;
- just compensation for the loss of land;
- sufficient access to land and water resources to enable the exercise of traditional gathering rights (i.e. hunting, fishing, and trapping).

While it is important to acknowledge the variety of ways of achieving the goal, the New Brunswick Commission believes that a renewed sense of urgency must be imported into the process and that the process itself must be informed with an understanding of the aboriginal peoples' perceptions of the land and its resources as well as with a new and more generous sense of sharing.

***Therefore, the New Brunswick Commission recommends that:***

24. The federal and provincial governments move expeditiously with representatives of the aboriginal peoples to identify and settle, in a just and equitable manner, those land claims that exist in each province or region.

## Conclusion

Completing the circle of Confederation has been an elusive goal for Canada, and it will not truly be accomplished until the rights and the place of the aboriginal peoples are fully recognized in the Constitution.

Broadening and strengthening the Canadian partnership has become a prerequisite for our survival and growth. Only by making them full partners in the federation can Canada's historic relationship with the aboriginal peoples be restored. The openness of Canadians to this restoration is a test both of our political maturity and our moral generosity. As other countries and communities have discovered, however, realizing the promise of the future often depends upon a willingness to come to grips with the injustices of the past.

# CHAPTER VI

# *Working Together- Canada's Institutions*

It is frequently said that Canada's strength lies in its diversity. While this statement may be true, it is not a truism. Diversity leads to strength only if the unique identities which comprise the diversity are allowed to develop within a flexible framework of national goals and values. For many years Canada has successfully accommodated historical cleavages based on region, language, culture and race. These accommodations have become more difficult of late and we have begun to experience new stresses as our ethnic mix continues to change and as pressure mounts for greater democratization.

Throughout this report we have attempted to formulate recommendations that promote unity while respecting diversity. We believe this approach remains our country's best hope for a constitutional reconciliation of the complex and sometimes competing aspirations of its people.

In the introduction chapter we noted that one of the things that Canadians appreciate most about this country is its tradition of respecting the interests of communities which are geographically, linguistically and culturally diverse without attempting to dilute the distinctness of these communities.

In the chapter that sets out the aspirations of aboriginal peoples we have described a new approach that allows for aboriginal communities to become stronger participants in and contributors to the Canadian enterprise.

In looking at the situation of English-speaking and French-speaking Canadians, we describe an approach that guarantees the basic rights of each linguistic community as well as their opportunity to develop. It is only through such an approach that the partnership between these communities can be strengthened.

In examining the national social programs to which Canadians have such a strong adherence, we have learned that these programs provide each Canadian with a stronger sense of security and national identity. By investing in Canadians and by recognizing their entitlement to equal opportunity, we believe they will have a greater commitment and contribution to make to our nation's future.

With regard to the Canadian economy we have concluded that the diverse regions of this country can only become prosperous if federal and provincial governments work actively in support of a more prosperous country.

There are those who fear that diversity will be our downfall, that if Canada is not more than the sum of its group allegiances then the center will not hold. We agree that Canada must be more than a constitutional archipelago; the question is how is that to be achieved. For our part, we believe it will be accomplished by enriching rather than straining the quality of tolerance.

This means that in building our country we should not demand a "Canada first" allegiance. We should not expect aboriginal people, Quebecers, Newfoundlanders, or anyone else to subordinate their unique collective personalities to a restrictive national identity. That is not, and never has been, the basis of Canadian citizenship. One must be able to choose Quebec and Canada; one must be free to be Dene or Cree or Maliseet without compromising one's Canadianism.

It is the belief of the New Brunswick Commission that a country which is built on respect for the inalienable rights of its individual citizens and for the cultural uniqueness of the groups to which they belong, will not likely, when it counts, to want for defenders, supporters, or patriots.

If we are to realize our goal of ensuring that diversity leads to greater strength, then we must adapt our institutions to that objective. In particular, Canada's diverse communities need to be better represented in our national institutions and our ability to coordinate the work of governments needs to be improved.

## Parliament

Ensuring that there is unity and strength in diversity means ensuring that national institutions - and above all the Canadian Parliament - reflect the values we profess. Many Canadians now believe that Parliament does not represent the aspirations and higher values of Canadians.

On the basis of consultations undertaken by this Commission, we have concluded that the erosion of respect for our country's Parliament is as acutely felt among New Brunswickers as it is by other Canadians. This concern also extends to provincial legislatures.

We therefore welcome recent efforts that have been made to introduce a greater measure of civility into Parliamentary debates. In particular, we welcome the commitment of the federal government, in cooperation with the other parties, to explore ways and means to strengthen the representational and legislative capacities of individual members of the House of Commons. We believe that while structural reform of Parliament is essential, it will not be effective if it is not accompanied by equally significant attitudinal and behavioural change in our Parliamentarians.

## The Senate

While Senate reform has been an issue for many years, it would appear that, in this "Canada round", it is an idea whose time has come. The New Brunswick Commission wishes to add its support to efforts, most notably those of western Canadians, aimed at bringing Canada into step with other modern federations. We also wish to embrace the democratic spirit of our times by assuring that Canada's "other house" is more geographically and demographically representative of the country's citizens.

As a consequence, we believe that the federal proposals for Senate reform offer a promising basis for discussion, but do not, as they stand, go far enough. The proposal that Senators be elected is one with which we readily agree given our belief in democratic institutions. The real challenge, however, lies in finding an appropriate method of election for Senators. While it is entirely proper that the members of the House of Commons be elected on a representation by population basis, the method of electing Senators needs to be such as to create a chamber that reflects the diverse collective identities and interests of Canadians in a way that the House of Commons does not and cannot.

This Commission has no specific recommendation on the best method for the election of Senators. This is a complex question on which there has been surprisingly little detailed discussion, given the importance which has been placed on reform of the Senate. However, our impression is that there is much to recommend a system of multiple-member constituencies designed to ensure reasonably proportional representation of under-represented groups.

The other compelling reality of Canada that must be reflected in an elected Senate is that of geography. While there is an historic case for regional representation in the broadest meaning of this term, we are in accord with the conclusion in **Shaping Canada's Future Together** that "the reality of contemporary Canadian politics is that provinces and territories, and not regions, are basic to our sense of community and identity."

In light of this reality and in view of our federal structure, the Commission has chosen to support the election of an equal number of Senators from each province. There will also need to be an appropriate number of Senators from the Yukon and the Northwest Territories.

The Commission has also concluded that the Senate should perform a role which is useful but distinct from that of the House of Commons. It should be a body capable of an effective exercise of power. This would mean that it must have the authority to reject any bill or measure placed before it with two exceptions: it must not be able to place a stranglehold on a popularly elected government by withholding supply and it must not be a confidence chamber able to cause a government to resign.

Appointments to national boards, tribunals and institutions, should be ratified by the Senate. This power is important in helping to offset demands for extensive decentralization of the federation. Such a responsibility would ensure that these boards and institutions, which play a large part in managing and influencing our national affairs, are sensitive to the diverse needs of Canadian society.

This power of ratification may also be especially important in reinforcing the legitimacy and effectiveness of national cultural institutions such as the Canadian Broadcasting Corporation, Radio Canada, and the Canada Council.

The New Brunswick Commission is favorably disposed toward the notion expressed in previous constitutional reports and repeated in **Shaping Canada's Future Together**, that the Senate have a double majority voting rule for matters of language and culture.

The New Brunswick Commission believes that the government of Canada must continue to exercise important responsibilities in language and culture if we are to have any resonance as a country. We also recognize that the two major linguistic communities must have confidence that they have a measure of control, in a reformed Senate, over matters that directly impact on their language and culture.

Because the number of English-speaking Canadians exceeds the number of French-speaking Canadians there must be some measure of protection through the Senate for the smaller community. Moreover, since the francophone population of Canada is dominated numerically by Quebec, there should also be some protection, through the Senate, for francophone communities outside Quebec. For this reason, we are supportive of a recommendation from the Quebec Liberal Party's **Beige Paper** for a francophone Senatorial Caucus in which twenty percent of the members would be drawn from provinces other than Quebec.

***In light of this, the New Brunswick Commission recommends***

25. **That the Senate of Canada be reformed, and more specifically that:**

- **Its membership be elected in a fashion that provides for better representation of the diverse collective identities of Canada;**
- **There be an equal number of Senators from each province of Canada**
- **Its power be equal to that of the House of Commons except that it could not withhold supply and it would not be a "confidence chamber".**
- **It have the responsibility of ratifying or rejecting proposed appointments to national boards, tribunals and commissions.**
- **It operate under a double majority rule for all measures dealing with language and culture.**

Finally, the New Brunswick Commission believes that a reformed Parliament consisting of a House of Commons and a Senate should have no more representatives than is currently the case.

## Working Together - A Council of The Federation

This chapter began with the assertion that Canada's diversity can be a strength if properly reflected and accommodated in our national institutions. With this objective in mind we have discussed ways in which the House of Commons and the Senate might be reformed in order to better reflect and accommodate this diversity. However, it is the opinion of this Commission that these reforms will not, in and of themselves, unite the diverse parts of Canada behind a common national agenda.

The Canadian federal state is confronted by a variety of complex issues that, if they are to be properly addressed, require the jurisdiction and resources of two orders of government. Regional economic development, in its broadest sense, is one illustration of this since it involves fiscal and monetary policy, international trade agreements, financial assistance to industry, labour force training, government procurement policies, environmental standards and assessment practices, as well as several other fields of endeavour. It is inconceivable that responsibility for all of this could be allocated to one level of government in Canada.

This Commission is unwilling to embrace the reasoning of those Canadians who believe that the response to Canada's current constitutional dilemma lies either in a more precise division of legislative responsibility or in a massive decentralization of responsibility to provincial legislatures. The essence of modern federalism is expressed in an intricate balance between the two levels of government - a balance which depends on frequent adjustments and much intergovernmental coordination.

This realization is not a new one. In fact, since the Second World War a body of intergovernmental machinery has been created in an effort to coordinate the increasingly complex programs of the federal and provincial governments. After some considerable success in the 1950's and the 1960's, cooperation has increasingly given way to confrontation in federal-provincial relations. In the face of this experience, many Canadians have become concerned, not only about government debt and duplication, but about the larger consequences of the inability of federal and provincial governments to pull together in the same harness.

This confrontation carries a great cost for Canadians. There is important work to be done in the federation that cannot be accomplished by either level of government acting alone. In our chapters on the economic union and on national programs, we describe a range of subjects on which coordination between governments is essential for national well-being: protecting national standards, implementing a strengthened economic union, harmonizing fiscal policy, reducing regional disparities, and many other goals. In this regard, it should be noted that the progress of the European Economic Community rests, to a considerable extent, on a high level of meaningful coordination between the member states. This example is important for those who believe that if the considerable diversity of European states is not an obstacle to European cooperation and success, then Canada's diversity ought not to be an obstacle either.

Therefore, in view of the need for federal-provincial cooperation, the New Brunswick Commission welcomes the proposal, in **Shaping Canada's Future Together**, for a Council of the Federation. The Council would be a forum where federal and provincial governments would participate as equals. The principal objective of the Council would be to foster greater collaboration between governments so that their social and economic measures can be harmonized for the benefit of all Canadians. Delegates to Council meetings would be those federal and provincial Ministers whose Cabinet responsibilities figure prominently in the Council's agenda.

In this Council, federal and provincial governments would influence each others' agenda. When working properly, this Council would see, for example, federal decisions in respect of social programs and regional development being partly shaped by the provinces, and the direction and contours of provincial fiscal policies being influenced by the decisions of other governments. Such a collaborative approach would foster consistency and harmony in the business of the federation.

We believe that a Council of the Federation is the most promising way to establish and pursue national objectives because the two levels of government would participate as equals in creating and honouring these objectives. For this reason we wish to re-emphasize that we do not believe that the Senate and/or the House of Commons, alone or together, can play this vital role in the federation.

By formalizing the process of federal-provincial coordination, the capricious or opportunistic element that sometimes underlies the calling of federal-provincial conferences would be removed. More importantly, by regularizing the federal-provincial relationship, the Council of the Federation would help provide for continuity and accountability. All too often federal-provincial conferences consist of little more than exchanges of view without commitment to following up on directions and decisions.

It is important to stress that the Council would not entail a new bureaucracy or increased expense. This is because there are already hundreds of meetings each year of federal and provincial Ministers and officials - meetings that seek to coordinate federal and provincial actions. Given that a portion of the resources now devoted to this activity could be reallocated, there is no need for the expenditure of new money on the operation of a Council of the Federation. In fact, a Council may actually reduce public expenditure by imposing greater discipline on the intergovernmental process.

Should the idea of a Council of the Federation not be accepted, the existing federal-provincial machinery for cooperation will need to be significantly strengthened.

***In consideration of this pressing need for improved coordination between governments, the New Brunswick Commission recommends:***

> 26. That a Council of the Federation, composed of federal, provincial and territorial governments, be created for the purpose of fostering the high levels of collaboration required for governments to fulfill their respective constitutional responsibilities for the social and economic well-being of Canadians.

## Monitoring Our Performance

It would be naive to believe that the creation of a Council of the Federation would, in itself, guarantee enhanced federal-provincial cooperation. Additional arrangements are necessary so as to make the desired cooperation more likely.

While the Council must have rules of operation we do not favour relying on a formal set of rules that would, in effect, achieve cooperation through coercion. Cooperation between members of the Council should be the product of the conviction of governments acting on their shared sense of what Canadians expect of them.

We believe, therefore, that intergovernmental coordination would be fostered by the existence of an independent agency that would assess the progress that the Council has made in relation to the shared responsibilities of its member governments.

This assessment would let Canadians know whether they are receiving value for tax dollars spent on education, health and other social services requiring the collaboration of federal and provincial governments. It would also measure whether the constitutional commitments toward equalization and regional development are being respected. It would answer questions such as: do Canadians have reasonably comparable levels of taxation? Are regional disparities being reduced and have governments met the fiscal objectives to which they have collectively committed themselves?

To further increase the probability of coordination between federal and provincial governments, the independent assessment of the performance of governments in relation to their commitments, should be submitted to the Council of the Federation and also tabled in Parliament and provincial legislatures. This tabling would be followed by public debate. Such debate would be a salutary way of highlighting the achievement or underlining the failure of intergovernmental cooperation.

***Therefore, the New Brunswick Commission recommends:***

> 27. That federal and provincial governments agree on cost-effective means of ensuring an independent assessment of their success in meeting shared constitutional obligations for the economic and social well-being of Canadians and that these assessments be tabled in Parliament and in the provincial legislatures for debate.

We are conscious of the criticism that the creation of an independent assessment agency would create new layers of bureaucracy and additional public expenditure. We do not believe that this is inevitable.

Federal and provincial governments have considerable scope to reallocate money already being spent on program and policy evaluation, both within governments and by independent agencies funded from federal and provincial treasuries.

## Why a Reformed Senate and a Council?

If Canadian taxpayers are to see improvements in the operation of Parliament and federal-provincial relations, the Commission believes that they must be prepared to consider separate reforms for each. Hence, while Senate reform can help to achieve better regional balance and protection for minorities, it cannot solve weaknesses in intergovernmental relations; similarly, while the Council of the Federation can improve the working relationships of governments, it would have only an indirect influence on Parliament. Only simultaneous reform of the federal Parliament and of intergovernmental relationships can meet these twin objectives.

The Commission believes that neither of these institutional reforms duplicate each other or represent net additions to our system of government. It is rather a question of making our existing institutions work more smartly and more efficiently on behalf of all Canadians.

## Conclusion

Reforms to the Parliament of Canada and to the working relationships between federal and provincial governments are important to the renewal of the federation. Plainly put, the over-riding goal of these reforms is to make Canada work better. Although these institutions and relationships have changed since 1867, it is now time for substantial rather than incremental revision.

While some aspects of Canada's diversity are enduring, particularly in respect of language and region, there are many new elements in the Canadian mosaic that demand reflection and accommodation in our institutions and in our relationships. We believe that our recommendations in respect of national institutions will assist the process of building and repairing those partnerships that are crucial to Canada's survival and growth.

# APPENDIX A

# *Recommendations*

### *Introduction*

1. That a Canada clause which reflects the values and fundamental characteristics of Canada be included either in a preamble or in section 2 of the Constitution Act 1867.

a) A recognition of Canada's English-speaking and French-speaking communities and the responsibilities of the Federal and Provincial Governments to support the development of both communities.

b) A recognition of the special responsibility of Quebec to preserve and promote its distinctiveness.

c) An affirmation that the sharing of the country's wealth equitably among Canadians and thereby providing for greater equality of opportunity constitutes one of our nation's central values.

d) A recognition of the inherent rights of aboriginal peoples.

e) A recognition of our responsibility as a developed nation to share our wealth with less fortunate peoples of the world.

f) An affirmation of the rights and freedoms contained in the Canadian Charter of Rights and Freedoms.

### *Chapter I - Canada's Challenge - Canada's Choice*

2. That Quebec be recognized as a distinct society within Canada in the manner described by the federal government in Shaping Canada's Future Together.

3. That flexible and functional arrangements including, where necessary, the reallocation of powers and responsibilities, be pursued to meet the needs of Quebec and the other diverse communities of Canada.

### *Chapter II - National Programs - Canada's Spirit*

4. That the principles of equalization and equal opportunity be recognized in a Canada clause as fundamental Canadian values.

5. That section 36 of the Constitution Act 1982 be extended to identify more clearly the social goals, at least in the fields of health, education, and social security, which governments are committed to attaining for all citizens.

   In expanding section 36, there should be an accommodation and a recognition of the need for economy and flexibility in program design and delivery to meet these goals.

6. That the federal spending power for new national cost-shared programs should be exercised only with the agreement of seven provinces with fifty per cent of the population and those provinces wishing to opt out of a national cost-shared program should receive reasonable compensation if they establish programs with compatible objectives.

### *Chapter III- Economic Union - Canada's Opportunity*

7. That the economic union of Canada be strengthened by amending section 121 of the Constitution of Canada so that the Federal and Provincial Governments of Canada are obliged to ensure the free movement of goods, services, people, and capital within Canada.

8. That the Federal Government, in partnership with the Provinces, exercise its responsibility in improving the national economic infrastructure that is essential to an integrated, prosperous and competitive economic union.

9. That the transition to a strengthened Canadian economic union, via a modernized section 121, be accompanied by a plan for the management of the social and economic adjustment costs arising from an enhanced union.

10. That Federal and Provincial Governments commit themselves to developing proposals that would harmonize their fiscal and economic policies. These proposals should provide for the effective implementation of federal-provincial agreements in these areas.

11. That the Federal Government's proposal to recognize labour market training as an area of exclusive provincial jurisdiction be accepted.

    That the withdrawal of the Federal Government from its current labour market training activities be subject to the successful negotiation by Federal and Provincial Governments of the terms and conditions for that withdrawal.

12. That the design and management of programs such as labour force training and unemployment insurance be harmonized wherever possible so as to ensure the highest possible levels of skill and employment in the Canadian labour force.

13. That the current federal responsibility for unemployment insurance be preserved save for special arrangements that might be struck between individual provinces and the Government of Canada. Such arrangements should not have the effect of undermining the integrity of the unemployment insurance program throughout the country and they should not diminish labour mobility in Canada.

14. That provincial governments develop a collaborative relationship with the Federal Government so that national objectives in post-secondary education can be established and pursued with special attention being devoted to those areas that are essential to the competitiveness of the Canadian economy.

15. That Federal and Provincial Governments jointly create an economic development regime that would foster the identification of shared priorities to be pursued through a rationalized system of program delivery.

### *Chapter IV - Linguistic Partnership - Canada's Distinction*

16. That the foundations of our linguistic regime be maintained.

17. That the existence of the English and French linguistic communities throughout the country constitutes a fundamental characteristic of Canada and should therefore be expressed in the proposed "Canada clause".

18. (a) That the Constitution be amended to affirm the responsibility of the Parliament and Government of Canada to preserve and promote the English and French linguistic communities throughout the country; and

    (b) That the Constitution be amended further to affirm the responsibility of provincial legislatures and governments to preserve the English and French linguistic communities throughout the country.

19. That the Constitution be amended to include a clause recognizing the equality of status, equal rights and privileges of the English and French linguistic communities in New Brunswick and that this equality includes the right to distinct educational institutions and such distinct cultural institutions as are necessary for the preservation and promotion of these communities.

### *Chapter V - Completing the Circle - Canada's Integrity*

20. That the Constitution be amended to recognize and affirm the historic role and contribution of aboriginal peopl s in the development of Canada, and that this amendment should be so expressed as to underline the fundamental importance of that contribution and to engender a relationship of mutual respect and equality among all Canadians.

21. That the Federal and Provincial Governments take such steps as are necessary to ensure the full participation of representatives of the aboriginal peoples in constitutional negotiations. In keeping with this principle the Constitution should be amended to ensure that no amendment to the Constitution relating to the rights of aboriginal

peoples in Canada or to the legislative authority of Parliament in relation to aboriginal peoples, including lands reserved for them, may be made without the consent of the representatives of the aboriginal peoples.

22. That the Constitution be amended to recognize and affirm the inherent aboriginal right to self-government within the Canadian Constitution;

    that the Federal and Provincial Governments negotiate self-government agreements with representatives of aboriginal peoples;

    that such agreements enjoy constitutional protection; and

    that negotiation of self-government agreements include provisions for access to resources commensurate with the scope and nature of each self-government agreement.

23. That the Federal and Provincial Governments move in concert with the representatives of aboriginal peoples toward a just definition and implementation of the treaty rights that exist in each province.

24. That the Federal and Provincial Governments move expeditiously with representatives of the aboriginal peoples to identify and settle, in a just and equitable manner, those land claims that exist in each province or region.

### *Chapter VI - Working Together - Canada's Institutions*

25. That the Senate of Canada be reformed, and more specifically that:

    - Its membership be elected in a fashion that provides for a better representation of the diverse collective identities of Canada;
    - There be equal number of Senators from each province of Canada;
    - Its power be equal to that of the House of Commons except that it could not withhold supply and it would not be a "confidence chamber";
    - It have the responsibility of ratifying or rejecting proposed appointments to national boards, tribunals and commissions; and
    - It operate under a practice of double majority rule for all measures dealing with language and culture.

26. That a Council of the Federation, composed of Federal, Provincial and Territorial Governments, be created for the purpose of fostering the high levels of cooperation required for governments to fulfill their respective constitutional responsibilities for the social and economic well-being of Canadians.

27. That federal and provincial governments agree on cost-effective means of ensuring an independent assessment of their success in meeting shared constitutional obligations for the economic and social well-being of Canadians and that assessments be tabled in Parliament and in the provincial legislatures for debate.

# APPENDIX B

## INDIVIDUALS CONSULTED BY THE NEW BRUNSWICK COMMISSION

| | | | |
|---|---|---|---|
| Patricia Allen | Sussex, N.B. | David Elton | Calgary, Alberta |
| Rod Archibald | Bathurst, N.B. | Grand Chief George Erasmus | Ottawa, Ontario |
| Lucille Auffrey | Fredericton, N.B. | Pierre Foucher | Moncton, N.B. |
| Chief Roger Augustine | Newcastle, N.B. | Ronald Fournier | Glassville, N.B. |
| Dr. Robert Bartlett | Sussex, N.B. | Prof. Ernie Forbes | Fredericton, N.B |
| Michel Bastarache | Moncton, N.B. | Anthony Francis | Big Cove, N.B. |
| Larry Batt | Fredericton, N.B. | Phil Fraser | Fredericton, N.B. |
| Mike Belliveau | Shediac, N.B. | Réal Gervais | Petit-Rocher, N.B. |
| Fred Beairsto | Fredericton, N.B. | Gastien Godin | Shippagan, N.B. |
| Christine Boone | Fredericton, N.B. | Raymond Gould | Fredericton, N.B. |
| Madeleine Breton-Prud'homme | Bathurst, N.B. | Louise Guérette | Moncton, N.B. |
| Rémi Bujold | Québec, Qué. | Amédée Haché | Caraquet, N.B. |
| David Cameron | Toronto, Ontario | David Hawkes | Ottawa, Ontario |
| Réginald Comeau | Sheila, N.B. | Ralph Heintzman | Toronto, Ontario |
| Carol Corcoran | Queen Charlotte City, B.C. | Terry Hunsley | Ottawa, Ontario |
| Skip Cormier | Saint John, N.B. | Bob Keaton | Montréal, Qué. |
| Tom Courchene | Kingston, Ontario | Jean Lavoie | Québec, Qué. |
| Alex Dedam | Legaceville, N.B. | Rick LeBlanc | Fredericton, N.B. |
| Peter DeMarsh | Oromocto, N.B. | Barbara Martin | Fredericton, N.B. |
| Gilbert Doucet | Moncton, N.B. | John McEwen | Dalhousie, N.B. |
| Michel Doucet | Moncton, N.B. | E. Neil McKelvey | Saint John, N.B. |
| Christian Dufour | Québec, Qué. | Premier Frank McKenna | Fredericton, N.B. |
| Linda Dyer | Fredericton, N.B. | Charles McMillan | Toronto, Ontario |

| | |
|---|---|
| David Milne | Charlottetown, P.E.I. |
| Hazen Mitchell | St. George, N.B. |
| Bill Moffat | Black's Harbour, N.B. |
| Bertin Nadeau | Montréal, Qué. |
| Jean Nadeau | Moncton, N.B. |
| Tim O'Neil | Halifax, N.S. |
| Gwen Orechia | Fredericton, N.B. |
| André Ouellette | Saint-Basile, N.B. |
| Lise Ouellette | Edmundston N.B. |
| Chief Stewart Paul | Perth-Andover, N.B. |
| Maurice Paulin | St-Raphaël-sur-mer, N.B. |
| George Perlin | Kingston, Ontario |
| Dr. Susan Purdy | Sackville, N.B. |
| Jeanne Renault | Moncton. N.B. |
| Yvon Roy | Caraquet, N.B. |
| Select Committee on Ontario in Confederation | Toronto, Ont. |
| Konrad Sioui | Wendake, Qué. |
| Klaus Sonnenberg | Grand Manan, N.B. |
| Barry Toole | Fredericton, N.B. |
| Daniel Thériault | Moncton, N.B. |
| Léon Thériault | Moncton, N.B. |
| Israel Unger | Fredericton, N.B. |
| Catherine Wallace | Fredericton, N.B. |
| Mayor Elsie Wayne | Saint John, N.B. |
| Ralph Winter | Halifax, N.S. |
| Elizabeth Weir | Saint John, N.B. |

## BRIEFS RECEIVED (DECEMBER 1990 TO NOVEMBER 1991)

| | |
|---|---|
| Léo Albert | St-Basile, N.B. |
| William K. Allen | Fredericton, N.B. |
| Linda A. Banks | Fredericton, N.B. |
| Sharon Bardwell | Fredericton, N.B. |
| J.B. Bedell | Hatfield Point, N.B. |
| Peter Belliveau | Moncton, N.B. |
| S.B. Benton | Oromocto, N.B. |
| J.B. Bird | Fredericton, N.B. |
| Michael Brown | Fredericton, N.B. |
| Orville V. Burkinshaw | Calgary, Alberta |
| Gérald Chippeur | Edmonton, Alberta |
| Chi Wing Chung | Fredericton, N.B. |
| Patrick Clement | Fredericton, N.B. |
| Dorothy Dawson | Saint John, N.B. |
| Nicole Dupéré | Fredericton, N.B. |
| Jamie C. Eddy | Fredericton, N.B. |
| Edwin Edmonds | Moncton, N.B. |
| John Grant Elliott | Sackville, N.B. |
| N.B. Federation of Labour | Moncton, N.B. |
| S.A.A.N.B. | Petit-Rocher, N.B. |
| Micheline Goulet | Ottawa, Ontario |
| Charles W. Hanscome | Cross Creek, N.B. |
| David Hayward | Fredericton, N.B. |
| Paul Higgins | Fredericton, N.B. |
| Sharon Hurd | Moncton, N.B. |

| | | | |
|---|---|---|---|
| Rodney A. Jordan | Fredericton, N.B. | Linton Smith | Ottawa, Ontario |
| Stephen Leavitt | Fredericton, N.B. | Eric L. Teed | Saint John, N.B. |
| Kenny LeBlanc | Fredericton, N.B. | Jacques Vincent | Fredericton, N.B. |
| Malcolm J. MacBeath | Moncton, N.B. | W. B. Thomson | Quispamsis, N.B. |
| Ernest MacFazden | Fredericton, N.B. | John Washington | Fredericton, N.B. |
| Shawn MacLaughlin | Fredericton, N.B. | Mark Welton | Fredericton, N.B. |
| Jacqueline MacPhee | Fredericton, N.B. | Peter J.C. White | Fredericton, N.B. |
| Gerry Maher | Saint John, N.B. | Alfred E. Wilbur | Moncton, N.B. |
| Leslie Matchim | Fredericton, N.B. | Lai King Wong | Fredericton, N.B. |
| Dave Maxwell | Fredericton, N.B. | Audrey Wrightman | Havelock, Ontario |
| John McEvoy | Fredericton, N.B. | **PERSONAL INTERVIEWS** | |
| Ralph A. McGillivray | Riverview, N.B. | Michel Bastarache | Moncton, N.B. |
| H. McMaster | Fredericton, N.B. | Léopold Belliveau | Moncton, N.B. |
| Guy R. Michaud | Edmundston, N.B. | Leona and Josh Beutel | Saint John, N.B. |
| Anthony Miller | Tryon .P.E.I. | Dale Brooks | St. Mary's , Fredericton, N.B. |
| Lisa Morrell | Fredericton, N.B. | Claude Brunet | Moncton, N.B. |
| Brian Munro | Fredericton, N.B. | Arthur H. Buck | Moncton, N.B. |
| James O'Brian | Salisbury. N.B. | Alexander Burnett | Sackville, N.B. |
| Charles Eugene Parker | Fredericton, N.B. | Richard Carpenter | Moncton, N.B. |
| G.M. Price | Moncton, N.B. | Reuben Cohen | Moncton, N.B. |
| Philip J. Rafuse | Fredericton, N.B. | Gilles Cormier | St.André de Madawaska N.B. |
| Florence Robart | Moncton, N.B. | Tom Crowther | Fredericton, N.B. |
| Luigi Rocca | Fredericton, N.B. | Pat Darrah | Saint John, N.B. |
| Dwight Rudderham | Fredericton, N.B. | Jeanne DiDonata | Moncton, N.B. |
| Gary Scales | Fredericton, N.B. | Michel Doucet | Moncton, N.B. |
| B. Seaman | Fredericton, N.B. | Ernest Drapeau | Moncton, N.B. |

| | |
|---|---|
| Oscar Duguay | Dieppe, N.B. |
| Wendell Flewelling | Nackawic, N.B. |
| Hazel Fowler | Boiestown, N.B. |
| Sumner M. Fraser | Moncton, N.B. |
| Donald French | Saint John, N.B. |
| Leon Furlong | Moncton, N.B. |
| Dr. Ginette Gagné-Koch | Moncton, N.B. |
| George Haley | Fredericton, N.B. |
| David Hawkins | Sackville, N.B. |
| Paul Hébert | Moncton, N.B. |
| Simonne Hébert | Dieppe, N.B. |
| Fred Hodges | Saint John, N.B. |
| A. W. Johnson | Ottawa, Ontario |
| David Jonah | Moncton, N.B. |
| Satyendra Joshi | Saint John, N.B. |
| Spyros Kasidonis | Saint John, N.B. |
| Tom-Zoue Lam | Moncton, N.B. |
| Hermel Landry | St. Jacques, N.B. |
| Mona Levesque | St. Anne de Madawaska, N.B. |
| Sid Lodhi | Saint John, N.B. |
| Leonard Lockhart | Moncton, N.B. |
| Harrison McCain | Florenceville, N.B. |
| Caroline McNulty | Saint John, N.B. |
| Charles Merebi | Moncton, N.B. |
| Guy Michaud | Edmundston, N.B. |
| Mildred Millea | Big Cove, N.B. |
| Moncton West Rotary Club (19 members) | Moncton, N.B. |
| Ronald Ouellette | Grand Sault,N.B. |
| Rocco Pisegna | Moncton, N.B. |
| Daniel Poirier | Moncton, N.B. |
| Dr. Moe Polowin | Saint John, N.B. |
| Pierre Poulin | Pointe Verte, N.B. |
| Zoe Rideout | Moncton, N.B. |
| Frank Ross | Saint John, N.B. |
| Christine Saulis | Fredericton, N.B. |
| Jeffrey Simpson | Ottawa, Ontario |
| Esther Shanks | Saint John, N.B. |
| David Smith | Moncton, N.B. |
| Gérard Snow | Moncton, N.B. |
| Harry Sock | Big Cove, N.B. |
| Levi Sock | Big Cove, N.B. |
| George F.G. Stanley, O.C. | Sackville, N.B. |
| Rev. Barrey Thorley | Saint John, N.B. |
| Normand Verret | Edmundston,N.B. |
| Dr. Larry Wuest | Stanley, N.B. |
| Ian Wison | Saint John, N.B. |
| Tom Young | Saint John, N.B. |

New Nouveau
Brunswick

# Rapport de la Commission du Nouveau-Brunswick sur le fédéralisme canadien

JANVIER 1992

**Rapport de la commission du Nouveau-Brunswick sur le fédéralisme canadien**

Publié par : La Commission du Nouveau-Brunswick sur
le fédéralisme canadien
Case postale 6000,
Fredericton (N.-B.)
Canada E3B 5H1

Services de design : Communications Nouveau-Brunswick

Imprimeur : Kwik-Kopy

JANVIER 1992

ISBN 1-55048-505-9

Imprimé au Nouveau-Brunswick, Canada

New Brunswick Commission on Canadian Federalism

Commission du Nouveau-Brunswick sur le fédéralisme canadien

New Nouveau Brunswick

Le 14 janvier 1992

L'honorable Frank McKenna
Premier ministre du Nouveau-Brunswick
Édifice du Centenaire
Fredericton, (N.-B.)
E3B 5H1

Monsieur le Premier ministre,

Nous soussignés, membres de la Commission du Nouveau-Brunswick sur le fédéralisme canadien créée en septembre 1990, avons l'honneur de vous soumettre ce rapport conformément à notre mandat.

Nous vous remercions de nous avoir donné l'occasion de jouer un rôle dans le renouvellement de la fédération canadienne. Nous remercions aussi tous ceux qui ont accepté d'être interviewés, de soumettre des mémoires ou de nous rencontrer durant nos travaux. Également, nous tenons à exprimer notre appréciation au personnel de la Commission et au ministère des Affaires intergouvernementales pour le soutien exceptionnel fourni à la Commission.

Les membres,

Erminie Cohen

James Downey

Yvon Fontaine

Ronald LeBreton

Chef Albert Levi, CM

Pierrette Ringuette-Maltais

Robert Simpson

Aldéa Landry, c.r.
(Co-présidente)

James Lockyer, c.r.
(Co-président)

Tel./Téléphone:
(506) 457-7201
Fax/Télécopieur:
(506) 453-2266

P.O. Box 6000
Fredericton
New Brunswick
Canada E3B 5H1

Case postale 6000
Fredericton
Nouveau-Brunswick
Canada E3B 5H1

# *Table des matières*

Introduction ..... 3

Le défi canadien — des choix délicats ..... 7

Les programmes nationaux - des liens fondamentaux ..... 10

L'union économique - réaliser notre potentiel ..... 16

Le partenariat linguistique - bâtir sur nos acquis ..... 25

La réalité autochtone - compléter le cercle ..... 32

Les institutions nationales - travailler ensemble ..... 41

Annexe A ..... 47

Annexe B ..... 50

# *Introduction*

## Cadre et contexte

La Commission du Nouveau-Brunswick sur le fédéralisme canadien a été nommée officiellement par le Premier ministre Frank McKenna le 10 septembre 1990, quelques mois seulement après l'échec de l'Accord du lac Meech. Le Québec et l'Alberta avaient alors déjà constitué leurs comités constitutionnels. Depuis, les provinces, les territoires et le gouvernement fédéral ont fait de même. Plusieurs de ces comités ont déjà produit des rapports, tandis que d'autres le feront bientôt. Nous avons suivi leur travaux avec beaucoup d'intérêt, car le dialogue actuel, aussi fastidieux et interminable qu'il soit, parfois, est pour nous essentiel au renouvellement de la fédération canadienne.

Ce dialogue a pris une plus grande importance l'automne dernier lorsque le gouvernement fédéral a fait connaître ses propositions constitutionnelles dans son rapport intitulé **Bâtir ensemble l'avenir du Canada**. Bien que notre rapport ne soit pas organisé de la même façon, et qu'il n'aborde pas les 28 propositions fédérales, nous avons répondu à celles qui touchaient les principales préoccupations de la Commission du Nouveau-Brunswick.

Au cours de la dernière décennie, les Canadiens ont dû faire face à de nombreux choix et enjeux difficiles : rapatriement de la Constitution avec une charte des droits et libertés; Accord de libre-échange avec les États-Unis; défi posé par les aspirations du Québec; Accord du Lac Meech; démarches des peuples autochtones pour obtenir la reconnaissance et l'exécution de leurs droits; et accumulation d'une dette nationale massive qui a diminué la capacité des gouvernements d'agir avec vigueur pour régler les préoccupations nationales - tous ces facteurs et d'autres ont un rapport avec le débat constitutionnel actuel. Si ces questions préoccupent les Canadiens, elles nous obligent à réagir et offrent en même temps l'occasion de travailler à des réformes d'une envergure telle qu'elles auraient été jugées impossibles il y a quelques années seulement : par exemple, la reconnaissance du caractère unique du Québec, un Sénat réformé, la reconnaissance des droits autochtones et une union économique renforcée.

Face à ces réalités, la Commission du Nouveau-Brunswick est arrivée à trois conclusions. Celles-ci ont été réaffirmées par nos consultations auprès des Néo-Brunswickois et autres Canadiens, et elles constituent les principes directeurs de notre rapport :

- il ne faudrait pas déplorer le fait que l'on remettre en question les accords constitutionnels en vigueur au Canada; il y a plutôt lieu de les considérer comme l'occasion de bâtir un Canada plus fort et plus prospère;
- un régime fédéral réformé est la meilleure solution de rechange pour le Canada et le Nouveau-Brunswick;
- la diversité du Canada est un actif plutôt qu'un passif, et elle sera maintenue plus efficacement dans un régime fédéral.

Pardessus tout, la ferme conviction qu'il est souhaitable de maintenir l'intégralité du Canada a guidé nos délibérations et constitue la prémisse de notre rapport.

## Notre mandat

Puisque le mandat de notre Commission était de formuler des recommandations en vue du renouvellement et du renforcement de la fédération canadienne, notre étude ne s'est pas limitée aux considérations d'ordre politique et constitutionnel. Les commissaires ont estimé qu'il fallait examiner les valeurs fondamentales qui, d'après les Néo-Brunswickois, sont au coeur de notre pays et de notre union politique. C'est sur ce point que la Commission a commencé à formuler ses recommandations pour renforcer et renouveler la fédération canadienne.

Au tout début de notre mandat, nous avons défini deux principaux éléments de préoccupation qui sont importants pour le renouvellement de la fédération canadienne : l'économie et les programmes nationaux.

Puisque les deux communautés linguistiques officielles du Nouveau-Brunswick et ses peuples autochtones sont des éléments prépondérants de la réalité provinciale, la Commission a reçu le mandat de leur accorder une attention particulière. Ayant rempli cette partie de notre mandat, nous croyons encore

plus fermement qu'il ne sera pas possible de renforcer la fédération et la province à moins que nos deux principales communautés linguistiques et nos peuples autochtones puissent travailler ensemble en tant qu'égaux.

Enfin, nous avons toujours été conscients de la nécessité d'arriver à des arrangements constitutionnels auxquels le Québec pourrait souscrire et qui lui permettraient de poursuivre son développement comme société distincte et vibrante au sein du Canada.

## Nos consultations

Notre Commission devait solliciter d'abord les points de vue et les idées des Néo-Brunswickois. Nous avons, à cette fin, établi quatre mécanismes de consultation : mémoires écrits, groupes de discussion, entrevues personnelles et comparutions devant la Commission.

Nous avons entamé ces consultations en invitant les Néo-Brunswickois à soumettre des mémoires par écrit. Nous nous sommes rendu compte, cependant, que la majorité des Néo-Brunswickois, même s'ils avaient des vues assez arrêtées sur l'avenir de leur province et de leur pays, ne se sentaient pas prêts ou capables d'exprimer leurs points de vue de cette façon. Pour rejoindre plus de personnes, nous avons organisé neuf groupes de discussion, notamment à Sackville, Shippagan, Newcastle, Grand-Sault, St. Stephen, Rexton et Woodstock. Ces groupes ont été constitués de façon à recueillir un échantillonnage des points de vue des anglophones, des francophones et des autochtones, ainsi que de ceux des jeunes du Nouveau-Brunswick. Les participants ont été choisis au hasard. Ces discussions nous ont donné un meilleur aperçu de la variété et de l'intensité des perceptions et des attitudes des Néo-Brunswickois à l'égard de leurs gouvernements et de leurs sentiments réciproques.

Les commissaires ont également effectué une série d'entrevues personnelles.

Enfin, nous avons tenu des réunions mensuelles et extraordinaires auxquelles nous avons invité des particuliers et des groupes du Nouveau-Brunswick et d'autres régions du Canada à échanger leurs points de vue entre eux et avec la Commission. Chaque rencontre portait sur un des quatre thèmes mis à l'étude. La formule de la table ronde nous a permis d'étudier et de discuter les questions plus en détail.

## La reconnaissance et l'affirmation des valeurs canadiennes.

Lors de nos consultations, nous avons demandé aux gens de nous dire ce qu'ils apprécient le plus à propos de leur pays. Nous les avons aussi invités à expliquer comment, d'après eux, ces valeurs pourraient être mieux exprimées dans les propositions visant le renouvellement de la fédération.

Les Néo-Brunswickois, comme les autres Canadiens, apprécient le Canada pour ses programmes sociaux, sa diversité, son héritage bilingue et multiculturel, son abondance de ressources naturelles, son rôle international de gardien de la paix et de fournisseur d'aide, ses libertés et sa générosité. Plusieurs de nos caractéristiques les plus particulières en tant que pays ont été décrites par rapport à notre vision de nous-mêmes face aux États-Unis.

Nous avons aussi demandé aux Néo-Brunswickois de décrire les points les plus faibles du Canada. La perte de confiance à l'égard de nos institutions et de notre régime politiques a été citée le plus souvent. Bon nombre d'intervenants ont déploré l'absence d'harmonie au pays et la perception voulant que les Canadiens ne soient pas tous traités de façon équitable par le gouvernement. Les Néo-Brunswickois se préoccupent de la situation économique actuelle de leur province et de leur pays. Ils craignent les effets de la réduction des ressources financières sur l'emploi et sur le maintien des programmes sociaux et éducatifs.

Nous avons utilisé, pour nos consultations, une série de questions uniformes. La Commission a été impressionnée par la précision avec laquelle les Néo-Brunswickois ont su répondre à ces questions et par le consensus exprimé sur certains points. Par exemple, la plupart semblent vouloir que les gouvernements et les peuples autochtones arrivent à un compromis acceptable aux deux groupes. Les personnes que nous avons consultées veulent une nouvelle relation fondée sur l'égalité et l'équité.

On nous a dit que le statut bilingue du Nouveau-Brunswick fait la fierté de nombreuses personnes. Nous avons été encouragés par l'appui manifesté à l'égard du principe de l'égalité des droits pour les deux communautés linguistiques. Les Néo-Brunswickois en général croient que les gouvernements ont la responsabilité d'assurer la protection et la promotion des deux communautés linguistiques officielles du Canada.

Certains intervenants ont dit à la Commission que la population de la province, surtout les jeunes Néo-Brunswickois, devraient avoir davantage l'occasion de se familiariser avec la culture des anglophones, des francophones et des autochtones, et que l'éducation doit jouer un rôle accru dans ce processus.

## L'organisation du rapport

Notre rapport comprend cinq thèmes principaux :

- l'adaptation du régime fédéral de façon à satisfaire aux exigeances du contexte contemporain et à arriver à un arrangement satisfaisant avec le Québec et avec les autres partenaires;
- la protection et la promotion de nos programmes sociaux nationaux;
- la capacité de l'économie canadienne de générer la richesse nécessaire au maintien de notre niveau de vie et d'assurer notre compétitivité sur le plan international;
- la reconnaissance des peuples autochtones comme participants à part entière de la fédération canadienne;
- le besoin d'assurer un bon avenir aux deux communautés linguistiques officielles du Nouveau-Brunswick et du Canada.

Au total, notre rapport contient 27 recommandations. Elles portent sur les thèmes précités et sur le besoin d'une réforme des principales institutions gouvernementales du Canada.

## Une clause Canada

La Commission croit qu'une constitution devrait non seulement définir des droits et préciser des pouvoirs, mais elle devrait aussi exprimer les principes et les valeurs de base qui sous-tendent ces droits et ces pouvoirs. Nous appuyons donc le principe de l'inscription d'une clause Canada à l'article 2 de la **Loi constitutionnelle de 1867**. La proposition du gouvernement fédéral dans **Bâtir ensemble l'avenir du Canada** cite de nombreuses caractéristiques et valeurs que les Néo-Brunswickois ont eux aussi mentionnées.

L'inscription d'une clause Canada a pris une importance symbolique, sans parler de la valeur interprétative qu'elle pourrait avoir. La population appuiera une telle clause selon qu'elle est perçue comme exprimant fidèlement la diversité du Canada et les valeurs que chérissent les Canadiens.

***La Commission du Nouveau-Brunswick recommande donc ce qui suit ;***

1. Qu'une clause Canada exprimant les valeurs et les caractéristiques fondamentales du Canada soit inscrite à l'article 2 de la Loi constitutionnelle de 1867.

   La clause Canada devrait inclure notamment les caractéristiques suivantes :

   a) l'existence des communautés linguistiques d'expression française et d'expression anglaise dans l'ensemble du pays comme caractéristique fondamentale du Canada;

   b) la reconnaissance de la responsabilité particulière du Québec de protéger et de promouvoir son caractère distinct;

   c) la réaffirmation que le partage équitable des ressources du pays entre les Canadiens, de façon à assurer une meilleure égalité des chances, constitue une des principales valeurs de notre nation;

d) la reconnaissance des droits inhérents des peuples autochtones;

e) la reconnaissance de notre responsabilité, en tant que pays développé, de partager notre richesse avec les populations moins fortunées du monde;

f) l'affirmation des droits et libertés contenus dans la Charte canadienne des droits et libertés.

## L'esprit d'accommodement

Nos consultations auprès des Néo-Brunswickois et autres Canadiens ont été une source d'enrichissement pour les commissaires. Au cours des dix-huit derniers mois, nous avons discuté avec des anglophones, des francophones et des autochtones, jeunes et moins jeunes, de l'avenir de notre province et de notre pays.

Dans les chapitres qui suivent, nous abordons les questions en tenant compte des préoccupations des Néo-Brunswickois sans oublier les intérêts des autres Canadiens. Puisque les nombreuses collectivités du Canada semblent souvent avoir des intérêts divers, le succès des présentes négotiations constitutionelles dépendra, en partie, de leur volonté de s'accepter mutuellement. Nous espérons fermement que le présent rapport offrira un processus d'accommodement et de renouvellement.

# CHAPITRE I

# *Le défi canadien - des choix délicats*

Cette période de choix délicats est, à notre avis, critique pour notre pays. Nos choix auront des répercussions pour des générations à venir. Il importe, par conséquent, qu'ils reposent sur un examen éclairé et réfléchi de notre situation et des options qui nous sont offertes.

Les présents pourparlers constitutionnels posent le défi du réaménagement des relations entre les partenaires de la fédération, en plus de permettre à ceux qui en ont été historiquement exclus de se joindre à ce partenariat. Nos vaines tentatives pour assurer un arrangement constitutionnel qui réponde aux aspirations du Québec ont signalé l'urgence de la situation. L'Assemblée nationale du Québec a déclaré qu'elle tiendra un référendum sur la souveraineté d'ici l'automne de 1992, si l'effort de renouvellement de la fédération canadienne ne satisfait pas les besoins du Québec.

Les Québécois ne sont pas les seuls Canadiens à la recherche de nouveaux moyens d'exprimer leur caractère distinct et de réaliser leurs aspirations au sein du Canada. Ironiquement, c'est à cause de la frustration du Québec que tous les Canadiens ont l'occasion de faire des choix critiques pour notre avenir. Ce sera le reste du Canada qui, au moyen des prochaines négociations constitutionnelles, formulera les choix qui seront présentés aux Québécois et aux autres Canadiens. Nous devons donc faire appel à notre créativité, oublier certaines de nos préférences et penser plutôt à l'intérêt général du pays.

Une rétrospective des divers arrangements intervenus au cours des siècles entre la population du Québec et les autres populations en Amérique du Nord britannique nous rappelle que les Canadiens n'ont jamais manqué d'esprit inventif dans leurs arrangements constitutionnels. À partir de l'**Acte de Québec de 1774**, on a reconnu dans les arrangements constitutionnels le caractère distinct du Québec - d'abord, par son code de droit civil, et ultérieurement, par sa langue. En ce sens, le Québec n'a jamais été autre chose qu'une société distincte.

Conscients de cette réalité, les pères de la Confédération n'ont eu aucune difficulté à inscrire, dans la **Loi constitutionnelle de 1867**, des dispositions qui s'appliquaient uniquement au Québec. La Cour suprême du Canada a elle aussi reconnu la mission unique du Québec de protéger et de promouvoir son caractère français. Elle en a tenu compte dans ses récentes interprétations de certaines lois québécoises contestées en vertu de la **Charte des droits et libertés**.

Pour les Canadiens qui connaissent la province de Québec et la dynamique qui intervient entre les cultures d'expression anglaise et d'expression française dans le reste du Canada, ce sont des réalités quotidiennes. Comment avons-nous pu ne pas les voir ni les reconnaître? Quel avantage y aurait-il à refuser de les affirmer ouvertement? Le Canada n'est pas menacé par la reconnaissance de cette caractéristique distincte de la composition de notre pays, pas plus d'ailleurs que par la reconnaissance de la situation unique de ses peuples autochtones.

Ces réalités doivent être reconnues, soulignées et exprimées dans notre Constitution. Après tout, comment un nationalisme canadien durable peut-il s'implanter au sein de notre fédération diversifiée s'il ne peut pas inclure ces peuples? Inversement, comment pouvons-nous demander à ces peuples d'être fiers du Canada tant que la loi suprême de notre pays n'exprime pas leur caractère et leur spécificité?

## Reconnaissance du caractère distinct du Québec

Il importe que les Canadiens reconnaissent que, même si le Québec comprend une majorité d'expression française, les francophones sont tout de même minoritaires au Canada et forment une collectivité très petite et vulnérable en Amérique du Nord. Il est donc raisonnable que les Québécois disposent de moyens pour protéger et promouvoir la langue et la culture françaises dans leur province. Il convient tout à fait aussi que la Constitution reconnaisse le statut unique du Québec comme province qui comprend « une majorité d'expression française, une culture unique en son genre et une tradition de droit civil ».

L'affirmation de la spécificité du Québec dans la Constitution devrait être exprimée avec franchise et générosité.

Cette reconnaissance servira à renforcer, non pas à affaiblir, notre pays. En outre, ces dispositions peuvent être prises sans qu'il soit porté atteinte à la compétence d'autres gouvernements ou au statut des autres Canadiens. Les droits individuels et les droits collectifs ne sont pas irréconciliables. Le Canada peut continuer d'exercer un leadership dans la mise en oeuvre de sa politique de respect des communautés en élaborant un régime unique de droits individuels et collectifs.

Les dispositions linguistiques de la **Charte des droits et libertés** visant spécifiquement le Nouveau-Brunswick, ainsi que la loi de la province qui reconnaît l'égalité des deux communautés linguistiques officielles du Nouveau-Brunswick, illustrent cet équilibre entre les droits individuels et les droits collectifs. Le Canada a déjà franchi une étape importante en harmonisant ces deux catégories de droits. Aucune raison n'empêche les Canadiens de reconnaître la vision qu'a le Québec de lui-même, soit une société distincte au sein du Canada.

***La Commission recommande donc ce qui suit :***

> **2. Que le Québec soit reconnu comme une société distincte au sein du Canada de la façon exposée par le gouvernement fédéral dans Bâtir ensemble l'avenir du Canada.**

Il y a eu beaucoup de malentendus chez les Canadiens à l'extérieur du Québec concernant le statut et l'avenir des anglophones du Québec. Nous savons que la communauté anglophone du Québec a été traitée équitablement au cours des années et nous prenons acte des récentes initiatives rassurantes du gouvernement du Québec, notamment son engagement à améliorer les services à la minorité anglophone ainsi que son intention annoncée de revoir la loi 178. Ces initiatives devraient corriger l'impression ressentie dans certains milieux que la minorité anglophone n'est pas bien traitée au Québec, impression qui sert parfois de prétexte pour s'opposer à un traitement généreux des francophones hors Québec.

## Besoin d'un fédéralisme fonctionnel

La Commission du Nouveau-Brunswick n'est pas arrivée à ses conclusions tout simplement pour réagir rapidement au débat sur la reconnaissance du Québec comme société distincte. Composer avec la diversité linguistique et culturelle fait partie du cheminement politique de notre province, plus particulièrement au cours des trois dernières décennies. La plupart des Néo-Brunswickois ont compris que leur épanouissement dépend de notre capacité à bâtir sur la diversité. La loi du Nouveau-Brunswick qui reconnaît l'égalité des deux communautés linguistiques officielles traduit cette vision.

D'aucuns résistent à la reconnaissance et à la garantie des droits de nos différentes communautés, espérant qu'un régime uniforme de valeurs garantira cette unité qui nous échappe. À notre avis, il est peu probable que cette approche réponde aux aspirations des peuples autochtones, des Québécois ou de bien d'autres Canadiens. Une vision plus respectueuse et englobante du Canada favoriserait l'épanouissement de nos différentes communautés.

Le fédéralisme peut être un outil souple si nous avons la volonté de l'utiliser avec un esprit innovateur. Notre pays a déjà créé des précédents intéressants par rapport à l'établissement d'arrangements constitutionnels et administratifs asymétriques. L'entrée de plusieurs provinces au sein de la Confédération a aussi établi des précédents en termes d'asymétrie, notamment l'adoption de dispositions précises relatives à la langue ou aux écoles confessionnelles qui distinguent les provinces d'Ontario, de Québec, du Manitoba et de Terre-Neuve. La Constitution a aussi été modifiée pour changer les dispositions relatives aux pensions de façon à permettre l'établissement d'un régime national de pensions tout en laissant aux provinces le choix de se retirer, comme l'a fait le Québec. Un exemple d'asymétrie administrative est celui des arrangements spéciaux entre Ottawa et les provinces d'Ontario, d'Alberta et de Québec pour la perception des impôts.

Ces arrangements spéciaux n'ont pas affaibli les liens nationaux. Au contraire, ils nous ont plutôt donné une plus grande force. En effet, on pourrait dire que

la crise actuelle a été provoquée en partie par l'incapacité d'utiliser notre aptitude historique à respecter la diversité au moyen d'arrangements souples. De tels arrangements devraient donc être notre objectif au moment où nous abordons différents dossiers comme la répartition des pouvoirs et des responsabilités au sein de la fédération.

C'est dans ce contexte et dans cet état d'esprit qu'il faudrait, à notre avis, tenter de répondre aux aspirations constitutionnelles du Québec. La reconnaissance du Québec comme société distincte, proposée dans **Bâtir ensemble l'avenir du Canada**, n'attribuerait pas au Québec, selon nous, de pouvoirs différents de ceux d'autres provinces. Nous ne voulons pas cependant écarter la possibilité que soient négociés avec le Québec, à l'avenir, des arrangements qui permettraient à la province de répondre spécifiquement à ses besoins, que ce soit par des modifications constitutionnelles ou par des arrangements administratifs. Notre histoire prouve que cela est possible sans nuire aux intérêts de l'ensemble du pays.

L'évolution et l'adaptation ont été la marque de commerce du fédéralisme canadien. La configuration établie en 1867 a évolué pour relever de nouveaux défis grâce au processus d'interprétation judiciaire, à l'adoption d'arrangements pratiques et à des modifications constitutionnelles relativement peu nombreuses.

Dans les années 1960, nous avons lancé un certain nombre d'arrangements spéciaux qui ont été désignés sous le nom de fédéralisme coopératif. Durant les années 1970 et 1980, nous avons établi un fédéralisme que certains ont qualifié de fédéralisme compétitif. Plus récemment encore, de nombreux Canadiens ont l'impression que notre régime fédéral a révélé des signes de dysfonctionnement.

La Commission a conclu que nous devons adopter un style de fédéralisme fonctionnel qui correspond mieux aux besoins de notre époque. Les arguments traditionnels au sujet du partage des pouvoirs ne sont plus très pertinents de nos jours. Nous avons besoin d'une approche fonctionnelle qui tient compte de la complexité des rôles et des responsabilités. Une telle démarche est stimulante et offre une plus grande souplesse que celle qui se contente de compartimenter d'une façon étanche les compétences, car c'est une approche qui oblige les gouvernements et la population à chercher ensemble des solutions efficaces et originales.

***Conformément à cette approche, la Commission du Nouveau-Brunswick recommande ce qui suit :***

> 3. Que l'on vise à conclure des arrangements souples et fonctionnels, y compris, au besoin, une nouvelle répartition des pouvoirs et des responsabilités, afin de répondre aux besoins du Québec et à ceux des autres communautés diverses du Canada.

La Commission pense que l'histoire de notre pays contient de nombreux exemples de sagesse. Si nous réussissons, en cette période de crise, à faire preuve de cette ingéniosité qui a si souvent marqué notre histoire, nous pourrons léguer à nos enfants un héritage aussi impressionnant que celui que nous avons reçu.

# CHAPITRE II

# *Les programmes nationaux - des liens fondamentaux*

On dit généralement que les programmes sociaux nationaux sont aujourd'hui, pour les Canadiens, un lien aussi important que l'a été l'avènement du chemin de fer au Canada au dix-neuvième siècle. La Commission du Nouveau-Brunswick sur le fédéralisme canadien souscrit entièrement à cette affirmation. Qu'il s'agisse de pensions, d'allocations familiales, d'assurance-chômage, de régimes d'assurance-hospitalisation et d'assurance-maladie, ou de programmes de soutien à l'éducation, les Canadiens perçoivent les programmes sociaux nationaux comme l'expression d'un engagement commun à la justice sociale, au partage et à la sécurité de la personne. La grande majorité des Canadiens de toutes les provinces ont affirmé que les programmes qui constituent notre filet de sécurité sociale, en particulier l'assurance-maladie, sont devenus un droit de naissance national - une dimension essentielle de notre définition collective en tant que pays. La Commission a constaté à maintes reprises durant ses consultations publiques au Nouveau-Brunswick que ces programmes, ainsi que les valeurs qu'ils reflètent, reçoivent un appui marqué.

Il est aussi vrai, toutefois, que les déclarations d'appui aux programmes sociaux nationaux sont souvent accompagnées d'une inquiétude face à l'avenir. Cette appréhension repose sur différents types de préoccupations reliées :

- sensibilisation accrue aux restrictions financières découlant des niveaux alarmants d'endettement du Canada;
- prise de conscience de l'accroissement continu des coûts des programmes sociaux, surtout pour la santé et l'éducation;
- reconnaissance que le financement de ces programmes dépend grandement du succès de l'économie canadienne dans une économie mondiale de plus en plus intégrée et concurrentielle;
- confusion concernant la crise constitutionnelle et les conséquences des différentes options constitutionnelles pour l'avenir de ces programmes.

L'expérience récente relative au financement et à l'administration des programmes sociaux semble justifier ces inquiétudes. La part fédérale de soutien à la santé et à l'enseignement postsecondaire, par exemple, n'a cessé de diminuer depuis près d'une décennie, sous les gouvernements libéral et conservateur. De même, le resserrement des fonds fédéraux destinés à d'autres programmes importants a eu tendance à miner la capacité du gouvernement national d'assurer le fonctionnement efficace du filet de sécurité sociale. Entre temps, il est devenu de plus en plus difficile pour les provinces, chargées de dispenser les services sociaux essentiels, d'honorer leurs obligations. Il va sans dire qu'une province moins nantie comme le Nouveau-Brunswick se voit obligée, pour trouver des sources de revenus afin de compenser la réduction des fonds fédéraux, d'imposer à ses citoyens un fardeau fiscal plus élevé que la moyenne nationale.

Le maintien des programmes sociaux nationaux a toujours été lié à la volonté des Canadiens de voir les richesses de leur pays redistribuées afin que tous les citoyens soient assurés de - l'égalité des chances dans la recherche de leur bien-être - et reçoivent - à un niveau de qualité acceptable, les services publics essentiels -. Cette volonté est inscrite dans notre Constitution. - L'engagement de principe de faire des paiements de péréquation propres à donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour les mettre en mesure d'assurer des services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables - est aussi inscrit dans la Constitution (article 36, **Loi constitutionnelle de 1982**). La difficulté que nous avons actuellement de maintenir ces programmes nous rappelle leur importance et la nécessité de réaffirmer notre engagement aux objectifs et aux valeurs qu'ils représentent.

En réalité, un engagement de la part des gouvernements canadiens à partager les richesses du pays et à assurer l'égalité des chances est si fondamental au maintien de l'unité canadienne qu'il devrait, à notre avis, être affirmé dans une nouvelle clause Canada.

***La Commission du Nouveau-Brunswick recommande donc ce qui suit :***

> **4. Que les principes de la péréquation et de l'égalité des chances soient reconnus, dans une clause Canada, comme des valeurs canadiennes fondamentales .**

En prenant la décision de faire des programmes sociaux nationaux et des normes nationales un volet essentiel de ses travaux, la Commission du Nouveau-Brunswick a reconnu leur complexité et l'enjeu énorme qu'ils présentent. Les gouvernements doivent non seulement être financièrement prudents, mais ils doivent aussi trouver des méthodes originales de prestation des services de santé et autres services sociaux sans porter atteinte aux normes nationales. De plus, la Commission sait que la politique sociale ne peut pas rester stationnaire; de nombreux besoins sociaux, tels que la pauvreté persistante, ne sont pas comblés comme il se doit par les programmes actuels. L'inscription constitutionnelle des obligations sociales des gouvernements et la conclusion d'arrangements intergouvernementaux assurant le respect de ces obligations doivent offrir assez de souplesse pour qu'il soit possible de faire des changements à mesure que la capacité financière le permet et que les priorités sociales l'imposent.

## Une charte sociale

La Commission prend acte du document de travail publié récemment par la province d'Ontario, qui propose une charte sociale. Ce document préconise que les Canadiens affirment, dans la Constitution, leur engagement au maintien d'un système de services sociaux, à la fois comme expression de leur contrat social en tant que peuple et comme moyen de protéger ces services contre une érosion arbitraire. Si cette option est choisie, on pourrait, par exemple, inclure dans la Constitution l'engagement de la part de tous les gouvernements d'assurer :

- l'égalité d'accès à des soins de santé, à une éducation, à des services d'habitation et à une sécurité de revenu convenables;
- un environnement salubre et sécuritaire;
- les éléments essentiels à la vie.

Le document du gouvernement de l'Ontario, intitulé **Une charte sociale canadienne**, affirme que ces valeurs « sont suffisamment bien définies, en plus de jouir d'un solide appui, pour trouver écho dans la Constitution ». Il souligne également :

> ***« L'enchâssement ne signifie pas seulement une reconnaissance formelle d'une partie de ce qui nous définit et nous unit en tant que Canadiens. Il constitue également une stratégie afin d'assurer que les pressions qui proviennent de la concurrence interprovinciale et internationale accrue ne se transforment pas en excuses pour affaiblir ou abandonner notre contrat social. Cela est essentiel non seulement pour des raisons de justice sociale et de liberté individuelle, mais aussi pour des motifs de développement économique. Notre compétitivité sur le plan international doit reposer sur un niveau élevé de perfectionnement technique ainsi que la compétence et l'innovation humaines, plutôt que sur des salaires inférieurs et l'exploitation abusive des ressources humaines et environnementales. La charte sociale veillera à ce que l'opportunisme politique étroit ou des théories économiques mal avisées ne viennent miner l'infrastructure de la politique sociale. »***

La proposition d'inscrire dans la Constitution l'engagement du gouvernement d'assurer certains services sociaux de base est grandement débattue dans la présente ronde de discussions constitutionnelles. D'aucuns, y compris plusieurs économistes connus, ont fait valoir que l'engagement constitutionnel à ces services sociaux de base devrait constituer une partie essentielle et réciproque de tout renforcement de l'union économique canadienne. Certains autres pays ont déjà adopté une telle approche. En particulier, la Communauté européenne cherche maintenant à élargir sa **Charte sociale de 1989** pour protéger ce qu'elle appelle les droits sociaux de ses citoyens dans une union politique et économique de plus en plus intégrée.

## Article 36 - Un début

On pourrait soutenir que le Canada a déjà établi les éléments essentiels d'une charte sociale dans l'article 36 de la **Loi constitutionnelle de 1982**, par lequel le fédéral et les provinces s'engagent à « fournir à tous les Canadiens, à un niveau de qualité acceptable, les services publics essentiels ».

**Loi constitutionnelle de 1982,**
Partie III Péréquation et inégalités régionales

(1) Sous réserve des compétences législatives du Parlement et des législatures et de leur droit de les exercer, le Parlement et les législatures, ainsi que les gouvernements fédéral et provinciaux, s'engagent à :

a) promouvoir l'égalité des chances de tous les Canadiens dans la recherche de leur bien-être;

b) favoriser le développement économique pour réduire l'inégalité des chances;

c) fournir à tous les Canadiens, à un niveau de qualité acceptable, les services publics essentiels.

(2) Le Parlement et le gouvernement du Canada prennent l'engagement de principe de faire des paiements de péréquation propres à donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour les mettre en mesure d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables.

Cet article, cependant, ne dit pas très clairement quels services publics exactement sont protégés et quels moyens les Canadiens ont à leur disposition pour faire respecter l'engagement du gouvernement d'offrir les services. Étonnamment, les dernières propositions fédérales (**Bâtir ensemble l'avenir du Canada**) sont muettes à cet égard; ce document est presque silencieux sur les façons et les moyens de mieux assurer les normes et les programmes nationaux, ou de maintenir, dans la pratique, l'objectif d'assurer « l'égalité des chances de tous les Canadiens dans la recherche de leur bien-être » et « à un niveau de qualité acceptable, les services publics essentiels».

Le débat sur une charte sociale achoppe sur les moyens de faire respecter ces engagements, et en particulier sur la sagesse de laisser ce type de décisions aux tribunaux.

Le gouvernement de l'Ontario est sensibilisé à ces difficultés, comme le révèle son document **Une charte sociale canadienne :**

> ***« Afin que les principes généraux respectent notre tradition démocratique, ils ne doivent pas transférer l'obligation d'élaborer et d'appliquer la politique sociale depuis les gouvernements aux tribunaux. Après tout, les politiques sociales ont presque toujours eu des conséquences importantes sur le plan financier et doivent donc, en dernier ressort, relever de l'électorat. »***

La Commission du Nouveau-Brunswick sur le fédéralisme canadien est très consciente des dangers qu'il y aurait à inscrire une charte sociale qui serait invocable devant les tribunaux. Elle se rallie aux nombreuses autorités constitutionnelles qui soutiennent que la responsabilité relative aux grandes questions de politique publique ne devrait pas être laissée aux tribunaux. Elle pense, toutefois, que ces principes devraient et peuvent être exprimés de façon plus explicite dans l'article 36 de notre Constitution. Il faudrait aussi trouver d'autres moyens plus efficaces pour obliger les gouvernements à faire tout en leur pouvoir afin de respecter ces principes. En effet, la Commission pense que les gouvernements doivent défendre les services sociaux fondamentaux avec autant de vigilance que l'union économique.

Comme le constatent bon nombre de pays qui ont une économie solide et efficace, il existe un lien évident entre la prestation de services sociaux de base et la productivité économique. De plus en plus de Canadiens reconnaissent que des services publics de qualité comparable en éducation et en formation pour tout le pays sont indispensables au succès d'une économie moderne. Nous savons également qu'il est impossible de tirer le maximum de bénéfices du potentiel et des talents économiques de la population sans un bon système de santé et de services sociaux accessible partout au Canada. Malgré les progrès considérables qui ont été réalisés au cours des dernières décennies pour réduire les inégalités dans les services publics, l'écart entre les régions riches et

les régions moins nanties de notre pays est loin de s'être rétréci. En réalité, l'écart semble s'élargir à nouveau.

Il y a bien une cinquantaine d'années, la Commission Rowell-Sirois a rappelé le gaspillage et les injustices qu'entraînerait le défaut de fournir des services publics de qualité comparable dans tout le Canada. Elle a soutenu qu'un sens national du devoir, de la décence, de l'équité et de l'intérêt général exige que les résidents des régions moins nanties reçoivent des services comparables et des chances égales. Avec le temps, on a fini par reconnaître la sagesse de réduire les inégalités régionales de chances et de services en inscrivant ces principes dans la Constitution. L'article 36, aussi embryonnaire qu'il soit comme charte sociale, est devenu néanmoins un symbole puissant de notre garantie de services essentiels à tous les Canadiens même quand ils se déplacent et établissent leur résidence n'importe où au pays. C'est, selon l'ancien premier ministre Lester B. Pearson, un engagement à faire en sorte que le Canada ne soit pas constitué de régions riches et de régions pauvres. L'article 36 appuie et soutient un engagement national aux programmes de développement régionaux, à la péréquation et à l'égalité d'accès aux services pour tous les Canadiens. En résumé, c'est un important maillon de la chaîne qui lie notre pays.

La Commission estime que le gouvernement du Nouveau-Brunswick devrait appuyer l'insertion d'un nouvel article 36 dans la Constitution. Cet article définirait, de façon plus précise, les obligations sociales des gouvernements. Il pourrait, par exemple, affirmer certains principes qui sont chers aux Canadiens dans le domaine de la santé, notamment l'universalité, la transférabilité et l'accessibilité. Cet article renforcé ne devrait pas diminuer la latitude des provinces d'innover relativement à la conception, à la prestation et à la gestion des programmes.

***La Commission du Nouveau-Brunswick recommande donc ce qui suit :***

> **5. Que l'article 36 de la Loi constitutionnelle de 1982 soit élargi pour mieux définir, du moins dans les domaines de la santé, de l'éducation et de la sécurité sociale, les objectifs sociaux que les gouvernements s'engagent à atteindre pour tous les citoyens.**
>
> **Que l'article 36 élargi reconnaisse et favorise le besoin de souplesse et d'économie dans l'élaboration et la prestation des programmes visant ces objectifs sociaux.**

## Surveillance des programmes sociaux nationaux

La Commission estime qu'il faudrait créer un organisme de surveillance indépendant chargé de recueillir de l'information quant au succès des gouvernements à remplir leurs engagements sociaux.

Vu la relation qui existe entre les objectifs sociaux et les objectifs économiques, la Commission pense qu'un bilan équilibré du rendement gouvernemental dans les deux domaines s'impose. S'il est à propos de confier aux vérificateurs généraux la surveillance des dépenses gouvernementales et la tâche de proposer des améliorations, nous devrions être tout aussi vigilants pour nous assurer que nous répondons comme il se doit aux objectifs sociaux que prescrit l'article 36 de la Constitution et, également, aux objectifs économiques qui figurent ailleurs dans la Constitution. (Voir le chapitre sur les institutions nationales pour notre recommandation sur cet organisme.)

Nous proposons également que l'organisme de surveillance soumette son rapport à un Conseil de la fédération, lequel constituerait une reconnaissance formelle de la responsabilité des gouvernements fédéral et provinciaux de coordonner leurs efforts.

Le chapitre sur les institutions nationales explique en détail pourquoi nous recommandons un Conseil de la fédération. Il suffit de dire pour le moment que le Conseil aurait pour but, entre autres, d'établir des objectifs d'ordre général tout en laissant à chaque gouvernement le soin de trouver des moyens efficaces pour y répondre.

Nous croyons que le Conseil de la fédération proposé devrait être investi de vastes responsabilités en matière de conception et de ratification de nouveaux programmes nationaux, mais aussi quant à l'examen des programmes nationaux actuels. À cet égard, nous exhortons le gouvernement fédéral à étudier la possibilité d'accroître les responsabilités institutionnelles de son Conseil de la fédération, au delà de celles que prévoit le document **Bâtir**

**ensemble l'avenir du Canada**. Le nouveau Conseil devrait, en fin de compte, assurer le leadership coordonné nécessaire pour défendre une union économique réalisée dans le cadre d'un contrat social convenu.

## Normes nationales et pouvoir fédéral de dépenser

La Commission du Nouveau-Brunswick sur le fédéralisme canadien est consciente du long débat sur la pertinence de l'utilisation du pouvoir fédéral de dépenser dans des domaines de compétence provinciale. Elle note que la province du Nouveau-Brunswick a appuyé la disposition de l'Accord du lac Meech permettant le maintien du pouvoir fédéral de dépenser, à condition que les provinces dissidentes retiennent le droit de se retirer des programmes en cause avec compensation, à n'importe quel moment, pour organiser leurs propres programmes compatibles avec les objectifs nationaux. Les propositions fédérales actuelles contiennent des dispositions semblables, bien que l'exercice initial du pouvoir fédéral de dépenser en vue de nouveaux programmes à frais partagés dans des domaines de compétence provinciale exclusive serait assujetti à d'autres contraintes. En effet, les nouveaux programmes à frais partagés présentés par Ottawa exigeraient le même consentement provincial qu'une modification constitutionnelle, selon la formule d'amendement général.

Notre Commission a pesé le pour et le contre quant au consentement exigé d'au moins sept provinces représentant cinquante pour cent de la population pour créer de nouveaux programmes nationaux à frais partagés. D'un côté, si ce seuil avait existé en 1967, il aurait empêché l'adoption de l'assurance-maladie comme programme national. D'un autre côté, les circonstances ont beaucoup changé au pays depuis 1967. Nous luttons maintenant pour préserver les programmes nationaux actuels, et certaines provinces sont beaucoup plus sensibles à la nature interventionniste du pouvoir fédéral de dépenser. Ces circonstances placent maintenant dans un contexte différent l'élaboration de nouveaux programmes nationaux. Cependant, notre ambivalence au sujet du consentement minimal de 7/50 est plus ou moins atténuée par l'acceptation que le gouvernement fédéral peut encore conclure des arrangements bilatéraux avec les provinces comme mesure intérimaire en vue de l'établissement d'un programme national. En conséquence, nous acceptons la proposition qui vise à restreindre l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser par rapport aux nouveaux programmes nationaux à frais partagés.

***La Commission du Nouveau-Brunswick recommande donc ce qui suit :***

> 6. Que le pouvoir fédéral de dépenser pour des nouveaux programmes nationaux à frais partagés soit exercé uniquement sur l'assentiment de sept provinces représentant cinquante pour cent de la population et que les provinces qui souhaitent se retirer d'un programme national à frais partagés reçoivent une compensation raisonnable si elles désirent établir des programmes dont les objectifs sont compatibles.

## Le partage des responsabilités

La question des rôles pertinents des gouvernements provinciaux et fédéral en matière de politique sociale est indissociable du débat sur le pouvoir fédéral de dépenser. Bien que la plus grande partie du domaine de politique sociale demeure de compétence constitutionnelle provinciale, le gouvernement fédéral détient de vastes pouvoirs relatifs à la sécurité du revenu, y compris l'assurance-chômage et les pensions. La Commission appuie le maintien du pouvoir du gouvernement fédéral de verser directement des paiements à des particuliers partout au Canada, aux fins spécifiques de sécurité du revenu.

Plusieurs Canadiens pensent aussi que le fédéral continuera de jouer un rôle de premier plan dans d'autres domaines de politique sociale. Par ailleurs, plusieurs provinces se plaignent du chevauchement des responsabilités et d'intrusions inutiles. La double occupation de ce domaine est tout simplement trop établie pour que l'on puisse proposer une solution simple et facile qui pourrait prévoir, par exemple, qu'Ottawa se retire complètement et cède aux provinces des points d'impôt égalisés. La Commission propose plutôt que le gouvernement fédéral travaille avec les provinces afin de démêler les responsabilités respectives là où il y a superposition, tout en demeurant sensible aux besoins de certaines provinces d'élaborer leurs programmes sociaux à leur manière.

Les programmes sociaux, y compris la santé, l'éducation et la formation, sont tout simplement trop importants pour tous les Canadiens pour les soumettre à une restructuration constitutionnelle radicale prenant la forme d'une décentralisation ou d'une centralisation. L'enjeu consiste à reformuler plus intelligemment nos arrangements intergouvernementaux actuels afin de trouver des moyens innovateurs et économiques de dispenser nos programmes sociaux et afin de nous assurer que nos services soutiennent une économie et une société prospères et confiantes.

## Conclusion

Nous avons décidé de faire des programmes nationaux et des normes nationales un volet essentiel de notre mandat parce que nous croyons que l'engagement continu des gouvernements canadiens de partager les richesses du pays et d'assurer l'égalité des chances est crucial pour l'unité canadienne. La première recommandation du présent chapitre est de reconnaître symboliquement dans une clause Canada les principes de la péréquation et de l'égalité des chances comme valeurs canadiennes fondamentales. Nous allons encore plus loin, toutefois, en proposant aussi l'élargissement de l'article 36 pour définir de façon plus précise les obligations sociales des gouvernements. En outre, nous croyons que la mise en oeuvre de ces obligations sociales devrait être surveillée par un organisme indépendant. Ces recommandations précises portent sur deux des principes directeurs de notre rapport - le besoin d'une collaboration accrue entre les gouvernements et l'importance de surveiller l'engagement des gouvernements envers le bien-être social et économique des Canadiens.

# CHAPITRE III

# *L'union économique - réaliser notre potentiel*

En matière d'économie, la Commission du Nouveau-Brunswick a constaté un vaste consensus chez les citoyens, les groupes d'affaires, les universitaires et les représentants politiques. D'une part, on s'entend pour dire que le Canada a raison d'être fier de ses réalisations économiques. D'autre part, on craint de plus en plus que l'avenir économique du Canada ne soit pas aussi prometteur. Des pressions de toutes parts obligent le Canada à être concurrentiel dans un monde en rapide évolution. Il doit faire face à la mondialisation de l'économie. Les Canadiens se rendent compte de plus en plus qu'il sera impossible d'échapper au changement dans l'avenir immédiat.

Mais la Commission a appris, à partir de ses consultations auprès des experts et du public, que les Canadiens ont des préoccupations plus spécifiques qui ébranlent leur confiance en notre avenir économique :

- dette massive du secteur public, associée à des taux d'impôt élevés
- problèmes des industries basées sur les ressources telles que les forêts et la pêche
- lacunes en éducation et en formation
- insuccès à réduire les inégalités régionales
- dédoublement des programmes gouvernementaux.

C'est pourquoi la Commission croit que tout renouvellement de la fédération doit comporter des réformes en vue de régler ces problèmes économiques. Comme l'a fait remarquer un observateur à la Commission, « la crise actuelle de la fédération a des racines économiques très profondes ». L'expérience nous a appris que l'esprit de compromis est plus fort en période de prospérité économique. La Commission du Nouveau-Brunswick estime donc qu'il faut modifier les aspects de nos arrangements constitutionnels et économiques qui nuisent à la réalisation d'une meilleure union économique.

Pour relever le défi que pose une concurrence internationale féroce, le Canada doit mettre de l'ordre dans ses propres affaires économiques. Entre autres, il faut abolir les mesures gouvernementales qui nuisent à la croissance de nos entreprises et qui les empêchent d'atteindre une dimension et un degré de raffinement leur permettant de faire face aux difficultés du marché international. L'expérience européenne démontre qu'il faut plus que se contenter de ne pas imposer des barrières. Il faut également s'engager à travailler activement et ensemble afin que notre pays puisse atteindre le plus haut degré de prospérité possible.

## Abolition des obstacles à la prospérité

L'abolition des barrières commerciales et des contraintes agissant sur les forces du marché trouve appui dans pratiquement toutes les régions du monde. Grâce à l'avènement des sociétés transnationales et des réseaux modernes de communication et de transport, les marchés auparavant dispersés sont maintenant reliés plus étroitement au réseau de commerce mondial. Dans cette conjoncture, la concurrence est devenue un préalable au maintien et à l'amélioration du niveau de vie national. Aucun pays n'est immunisé. La reconnaissance entière de cette réalité implique, de la part des entreprises, des gouvernements et des populations, une approche dynamique et une ouverture sur l'extérieur - attitude qui envisage le changement économique avec optimisme plutôt qu'avec appréhension.

Les gouvernements canadiens ont commencé récemment à travailler en vue d'une union économique plus forte. Après trois ans de discussions, lors de la Conférence des Premiers ministres de 1991, une entente a été conclue afin d'éliminer les barrières commerciales créées par les modalités d'achats des gouvernements. Sur un plan plus régional, les premiers ministres des provinces Maritimes ont, après une première entente en 1989, entrepris des démarches pour réduire les barrières dans le domaine des achats gouvernementaux dans la région; ils ont mis en branle un plan général visant à éliminer toutes les barrières commerciales dans la région des Maritimes. La récente récession et d'autres réductions des trans-

ferts fédéraux incitent les gouvernements provinciaux de la région à prendre des mesures collectives d'une envergure et à un rythme qui auraient été inconcevables il y a quelques années.

La récente proposition du gouvernement fédéral de renforcer l'union économique canadienne souligne également la nécessité de supprimer les barrières. Le désir de promouvoir l'union économique canadienne est donc le résultat logique des événements nationaux et internationaux et correspond à la plupart des avis économiques reçus par la Commission du Nouveau-Brunswick au cours de la dernière année.

L'appui donné par la Commission à cette union économique renforcée au sein du Canada coïncide avec la publication du document de travail du gouvernement fédéral : **Le fédéralisme canadien et l'union économique : Partenariat pour la prospérité.**

Les propositions fédérales contenues dans le document de travail préconisent le renforcement de l'article 121 de la Constitution pour assurer la libre circulation des biens, des services, des capitaux et des personnes. Il serait préférable, croyons-nous, que les gouvernements fédéral et provinciaux signent des ententes sur le commerce intérieur et établissent un mécanisme de surveillance et de règlement des conflits sans devoir modifier l'article 121. Le temps qu'il a fallu pour conclure l'entente sur les achats gouvernementaux signée récemment nous fait cependant douter de l'efficacité d'une telle approche. En termes simples, l'économie mondiale évolue trop rapidement pour que le Canada résiste à la discipline que procurerait un article 121 renforcé.

***Compte tenu de toutes les interventions qui ont fait valoir l'importance de promouvoir l'union économique canadienne, la Commission du Nouveau-Brunswick recommande ce qui suit :***

> 7. Que l'union économique du Canada soit renforcée par la modification de l'article 121 de la Constitution canadienne afin que les gouvernements fédéral et provinciaux soient tenus de garantir la libre circulation des biens, des services, des capitaux et des personnes à l'intérieur du Canada.

Une entente nationale ayant pour objet d'accélérer le processus de réduction des barrières commerciales a des incidences importantes pour les Maritimes. Vu la taille et la nature de nombreuses entreprises économiques de la région, on pourrait soutenir qu'il faut agir plus rapidement que l'ensemble du pays. Cette initiative s'impose afin d'assurer la compétitivité régionale lorsque les barrières et les restrictions seront abolies à l'échelle nationale. La Commission appuie les travaux entrepris par les premiers ministres des Maritimes à ce chapitre, de même que leur engagement à tenir des consultations publiques pour garantir une protection suffisante des intérêts de toutes les communautés dans une union économique agrandie.

## Intégration de l'Union

La Commission appuie la proposition fédérale préconisant l'abolition des barrières, mais cette mesure ne lui paraît pas suffisante pour accroître la compétitivité du Canada. L'absence de barrières et de restrictions n'assurera pas seule la circulation efficace des biens, des services, des capitaux et des personnes au Canada.

L'abolition des barrières commerciales devrait être complétée par une infrastructure et des réseaux modernes de transport, d'énergie et de communication. Ces réseaux sont essentiels à la circulation efficace de la main-d'oeuvre, des biens, des services et des capitaux sur un territoire aussi vaste que le Canada.

Vu son ampleur et sa complexité, l'amélioration de l'infrastructure qui rendra les entreprises canadiennes concurrentielles ici et ailleurs exige la création de partenariats, surtout entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Le gouvernement fédéral cherche maintenant, en collaboration avec les autres intervenants, à exercer un rôle de leadership, par l'entremise du Conseil de la fédération proposé, relativement au « fonctionnement efficace de la fédération ». Il convient donc qu'il assume aussi un rôle de leadership pour garantir le maintien et l'élargissement de l'infrastructure économique essentielle à une union économique.

Enfin, en tant que Canadiens, nous devons nous préoccuper autant du maintien de notre infrastructure nationale que de celui de nos programmes sociaux nationaux. Les deux sont essentiels à notre bien-être.

***La Commission du Nouveau-Brunswick recommande donc ce qui suit :***

> 8. Que le gouvernement fédéral, en partenariat avec les provinces, assume ses responsabilités dans l'amélioration de l'infrastructure économique nationale essentielle à une union économique concurrentielle, prospère et intégrée.

## Gestion de la transition

La transition vers un milieu sans barrières devrait être fondée sur la prémisse qu'on n'obtient rien sans effort. L'expérience canadienne jusqu'à présent, au chapitre de l'abolition des barrières commerciales prévue par l'Accord de libre-échange, démontre l'importance de reconnaître honnêtement que la réalisation de bénéfices économiques notables et soutenus comporte des pertes inévitables. Nous ne pouvons pas, de façon réfléchie, préconiser une telle orientation sans aussi prévoir la gestion des adaptations régionales, communautaires et sectorielles.

L'abolition systématique des barrières commerciales actuelles au Canada réduira les coûts pour les producteurs et les consommateurs, augmentera la productivité et la compétitivité, ainsi que le niveau d'efficacité et la richesse au Canada. Toutefois, cette abolition entraînera la rationalisation de certaines industries.

Un changement économique de cette ampleur exige l'adoption de politiques et de mesures d'adaptation efficaces. Nous croyons que le gouvernement fédéral doit travailler en collaboration avec les provinces pour gérer les coûts de la transition vers un libre-échange national en appuyant le recyclage de la main-d'oeuvre et les activités de développement régional destinées à offrir des options commerciales viables aux industries et aux localités qui sont négativement touchées. La planification et la surveillance de cette transition devraient être assurées conjointement par le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. Elles pourraient aussi faire partie du mandat du Conseil de la fédération proposé. Sans cet effort de collaboration, la possibilité d'atteindre un consensus général sur les initiatives économiques nationales futures sera grandement compromise.

Enfin, la planification de la transition vers une union économique devrait également tenir compte des activités et des programmes gouvernementaux pour lesquels une exception pourraient être raisonnablement justifiée. Selon les propositions fédérales, les mesures s'appliqant à la péréquation et au développement régional ne devraient pas être rendues inopérantes par une transition vers un marché intérieur libre.

Bien que la Commission ne considère pas que les investissements visant à réduire les inégalités régionales doivent être perçus comme des barrières ou des contraintes éventuelles, il n'en reste pas moins qu'elle se rallie aux garanties que comporte la proposition fédérale.

***La Commission du Nouveau-Brunswick recommande donc ce qui suit :***

> 9. Que la transition vers une union économique canadienne renforcée, par l'adoption d'un article 121 renouvelé, soit accompagnée d'un plan de gestion des coûts économiques et sociaux d'adaptation découlant d'une union renforcée.

## Collaboration intergouvernementale en matière de politique économique

Les arguments en faveur de la nécessité d'une union économique pratiquement sans barrières, de l'intégration de l'union par une infrastructure moderne et de la gestion des coûts sociaux de la transition ayant été présentés, l'élément le plus important à considérer serait peut-être la gestion de l'environnement économique global.

### Politique budgétaire

Dans son dernier rapport annuel intitulé **Un projet commun : aspects économiques des choix constitutionnels**, le Conseil économique du Canada révèle que, même si la réduction des barrières commerciales internes devrait accroître l'efficacité de l'union économique, l'harmonisation des politiques

budgétaires et de réglementation des gouvernements pourrait donner des bénéfices encore plus importants.

La Commission a constaté, lors de ses consultations, que les Néo-Brunswickois et autres Canadiens souhaitent que leurs gouvernements gèrent mieux leurs responsabilités en matière de taxation et de dépenses. Nous nous sommes donc réjouis de la proposition fédérale qui vise à mieux harmoniser la formulation et la mise en oeuvre de la politique budgétaire et de la politique économique au Canada.

D'abord, cette coordination favoriserait grandement la gestion des cycles économiques du Canada et de ses régions. Ensuite, la coordination des politiques budgétaires permet d'accroître la participation du public, de développer la réceptivité politique et d'assurer que la population comprenne mieux ces politiques. Enfin, la coordination des politiques budgétaires des gouvernements permet une meilleure stabilité des paiements de transfert du gouvernement fédéral aux provinces - transferts essentiels au maintien de nombreux programmes sociaux.

En termes plus généraux, la Commission reconnaît que les gouvernements fédéral et provinciaux doivent collaborer davantage pour l'établissement et la poursuite des objectifs économiques. Comme nous l'avons indiqué clairement dans le chapitre précédent, nous croyons également qu'un Conseil de la fédération serait un mécanisme utile pour favoriser une meilleure coordination entre les gouvernements en matière de programmes sociaux.

**Politique économique**

Afin d'assurer la mise en oeuvre d'ententes intergouvernementales visant spécifiquement à renforcer l'union économique, le gouvernement fédéral a proposé un nouveau pouvoir, l'article 91A, pour permettre au Parlement du Canada d'edicter des lois en vue de l'efficacité de fonctionnement de l'union économique. Cette compétence pourrait être exercée uniquement sur l'approbation de sept provinces représentant 50 pour 100 de la population, un maximum de trois provinces pouvant se retirer si 60 pour 100 des membres de leur assemblée législative sont d'accord.

Cette proposition a fait l'objet de nombreux commentaires - la plupart négatifs. Certains groupes d'affaires et des gouvernements provinciaux craignent qu'elle puisse servir davantage à renforcer le gouvernement fédéral que l'économie canadienne. La présentation et la formulation du principe a contribué à cette appréhension. Même s'il ne fait aucun doute que la formulation de cette proposition peut être améliorée, nous croyons que son examen dans un contexte élargi en ferait comprendre plus clairement les aspects positifs.

À notre avis, le renforcement de l'union économique canadienne exige deux types de mesures gouvernementales : des mesures d'intégration économique négative, c'est-à-dire l'abolition des barrières afin d'assurer la libre circulation des biens, de la main-d'oeuvre, des capitaux et des services sur le marché; et des mesures d'intégration économique positive, c'est-à-dire des interventions gouvernementales nécessaires pour améliorer l'union économique. À cet égard, le projet de modification de l'article 91A favorise l'intégration positive puisqu'il vise à permettre aux Canadiens, sur le consentement préalable de leurs gouvernements, de modifier positivement le cadre économique dans lequel nous fonctionnons. Des exemples précis de l'intégration économique positive comprennent la réglementation des institutions financières, l'harmonisation des politiques budgétaires et de nombreux aspects de la réglementation et de l'évaluation de l'environnement.

En vertu de la proposition fédérale, nul gouvernement n'est tenu d'accepter une proposition économique présentée par un autre gouvernement. Tout gouvernement peut se retirer pour trois ans, et nous croyons que cette disposition de retrait devrait être renouvelable.

La proposition fédérale est importante parce que dès que les gouvernements s'entendraient et légiféreraient en conséquence, il y aurait un engagement précis à prendre une mesure particulière. C'est réellement un contraste par rapport au régime actuel de prise de décisions fédérale-provinciale qui repose uniquement sur la volonté politique de donner suite aux décisions prises conjointement. Encore une fois, les progrès réalisés par les gouvernements des États européens sur ces questions nous impressionnent. Nous nous demandons quels aspects de notre culture et de nos traditions politiques nous prédisposent à résister aux mesures collectives de cette nature.

Nous nous sommes déjà dit réceptifs à toute autre option qui atteindrait le même objectif que l'article proposé 91A. Une de ces options implique un mécanisme selon lequel on indique son choix de participer aux propositions de l'union économique par l'entremise du Conseil de la fédération. Suivant cette approche, les gouvernements qui accepteraient une proposition spécifique légiféreraient, le cas échéant, sur leur propre territoire pour assurer la mise en oeuvre des décisions du Conseil.

Cette approche présente trois avantages distincts. Premièrement, elle fait participer les assemblées législatives des provinces consentantes au débat sur la législation proposée et elle pourrait donc être perçue comme un consensus plus démocratique que celui que prévoit l'article 91A de la proposition fédérale. Deuxièmement, elle ne soulève pas d'argument au sujet de la perte ou du gain de pouvoir constitutionnel. Troisièmement, elle n'exige pas une modification constitutionnelle.

***La Commission du Nouveau-Brunswick recommande ce qui suit :***

> **10. Que les gouvernements fédéral et provinciaux s'engagent à élaborer des propositions qui harmoniseraient la politique budgétaire et la politique économique. Ces propositions devraient prévoir la mise en oeuvre efficace des ententes fédérales-provinciales dans ces secteurs.**

## Intégration des objectifs sociaux et économiques de la fédération

Un autre moyen d'accroître le niveau de coopération dans le domaine économique entre les gouvernements repose, à notre avis, sur l'établissement d'un mécanisme de surveillance qui effectuerait une évaluation indépendante du succès des gouvernements à travailler ensemble. La présentation de ces évaluations encouragerait un débat public plus éclairé et aurait un effet salutaire sur la volonté des gouvernements fédéral et provinciaux de collaborer.

Comme nous l'avons affirmé dans notre chapitre sur les programmes nationaux, nous croyons qu'un rapport sur les rendements des gouvernements ne devrait pas être limité aux affaires économiques; il devrait aussi être lié à leur rendement quant à leur obligation en matière de politique sociale. Nous exprimons ce point de vue en raison de l'interdépendance des objectifs des politiques sociales et économiques.

La fonction et le but de ces évaluations sont étudiés plus en détail dans notre dernier chapitre sur les institutions nationales.

## Répartition des pouvoirs et des responsabilités

Dans certaines circonstances, le renforcement de l'union économique canadienne pourrait signifier une nouvelle répartition des pouvoirs constitutionnelles. Dans d'autres, il pourrait impliquer une définition plus précise des responsabilités administratives ou la conclusion d'une entente sur le partage d'un domaine d'activité, de façon à éviter le gaspillage et le dédoublement. Beaucoup d'intervenants ont réclamé une efficacité accrue dans les secteurs où il y a chevauchement des efforts fédéraux et provinciaux.

À cet égard, nous appuyons la proposition fédérale visant à conclure avec les provinces une série d'ententes bilatérales pour rationaliser les activités des deux paliers de gouvernement qui se chevauchent. Ces ententes délégueraient des responsabilités administratives dans certains domaines de compétence et des pouvoirs législatifs dans d'autres. Sous réserve de la négociation de conditions par les gouvernements fédéral et provinciaux, nous jugeons que la délégation des responsabilités administratives est essentielle à une fédération moderne où les besoins des provinces peuvent varier grandement. La délégation de responsabilités législatives est un aspect plus complexe qui justifie plus d'attention que celle que nous avons été en mesure d'accorder.

La Commission n'a pas entrepris d'étude détaillée pour déterminer comment les différents pouvoirs devraient être réaménagées dans la plupart des secteurs. Nous avons cependant consulté des représentants de l'industrie de la pêche, qui ont soutenu, de façon convaincante, la nécessité de maintenir une responsabilité fédérale pour la protection et la répartition des stocks de poisson, vu que ce sont des ressources de propriété commune importantes pour l'économie de plusieurs provinces. L'infrastructure essentielle, y compris les ports pour petites embarca-

tions reliées à l'industrie de la pêche, devraient également continuer de relever du champ de compétence fédéral.

Au cours de son étude, la Commission du Nouveau-Brunswick a examiné de près deux domaines généraux où les gouvernements fédéral et provinciaux doivent redéfinir leur relation et rationaliser leurs activités. Ces domaines sont décrits dans les sections suivantes.

## Éducation et formation

La Commission du Nouveau-Brunswick a conclu qu'un certain ajustement de la répartition actuelle des pouvoirs, du financement et de la gestion des programmes d'éducation et de formation s'impose. Cet ajustement est nécessaire pour réduire le dédoublement et garantir la gestion par les gouvernements de la composante capital humain de l'union économique de façon à accroître la compétitivité du Canada.

La Commission souscrit à la proposition du gouvernement fédéral visant à « reconnaître clairement que la formation de la main-d'oeuvre est un domaine de compétence provinciale exclusive », sous réserve du respect de plusieurs conditions avant le retrait du gouvernement fédéral des programmes dans ce secteur :

- D'abord, que le coût de cette responsabilité soit payé au moyen d'un transfert négocié du gouvernement fédéral aux provinces sous forme de points d'impôt égalisés, au moyen de paiements provenant du fonds d'assurance-chômage ou par toute autre méthode convenue entre les gouvernements.

- Deuxièmement, que les gouvernements s'entendent sur la définition des programmes et des activités relevant du domaine de la formation de la main-d'oeuvre.

- Troisièmement, que les paiements de transfert tiennent compte de la taille, de la composition, de la distribution et des autres caractéristiques pertinentes de la main-d'oeuvre de chaque province.

- Quatrièmement, que le gouvernement fédéral assume un rôle de leadership dans l'établissement de normes nationales sur la formation et sur les professions à la lumière des tendances nationales du marché du travail.

Cette répartition des rôles tiendra compte de la capacité provinciale de définir et de combler les besoins du marché du travail dans le cadre d'une union économique nationale de plus en plus intégrée. La reconnaissance de la main-d'oeuvre comme un domaine de compétence provinciale exclusive éliminera aussi les chevauchements entre les gouvernements fédéral et provinciaux dans ce secteur.

***La Commission du Nouveau-Brunswick recommande donc ce qui suit :***

> 11. Que la proposition du gouvernement fédéral visant à reconnaître la formation de la main-d'oeuvre comme un domaine de compétence provinciale exclusive soit acceptée.
>
> Que le retrait du gouvernement fédéral de ses activités actuelles de formation de la main-d'oeuvre soit subordonné à la négociation entre les gouvernements fédéral et provinciaux des modalités de ce retrait.

Il faut reconnaître le lien important qui existe entre le fonctionnement efficace de nombreux programmes de formation de la main-d'oeuvre d'une part, et d'autre part, la conception et la gestion du régime d'assurance-chômage. Le régime national d'assurance-chômage et les programmes provinciaux de formation doivent être harmonisés de sorte à inciter les Canadiens à briser le cycle des bas salaires, des emplois saisonniers peu spécialisés et de la dépendance de l'assurance-chômage.

Les stimulants visant à briser ce cycle comprendraient l'octroi d'une aide financière afin d'encourager les travailleurs à s'inscrire à des programmes de perfectionnement professionnel tout en restant admissibles aux prestations d'assurance-chômage. Ce n'est là qu'un exemple de la coopération qui est essentielle entre les gouvernements fédéral et provinciaux pour le développement de la main-d'oeuvre du Canada et le renforcement de l'union économique.

***Nous recommandons donc ce qui suit :***

> 12. Que l'élaboration et la gestion de programmes tels que la formation de la main-d'oeuvre et l'assurance-chômage soient harmonisées, dans la mesure du possible, afin d'assurer à la main-d'oeuvre canadienne le plus haut niveau de compétence et d'emploi possible.

Ces recommandations présument une certaine souplesse dans les arrangements intergouvernementaux relatifs aux programmes d'éducation et de formation. Il pourrait falloir, au chapitre de l'assurance-chômage, accorder un rôle accru au Québec, à titre de complément du transfert de la compétence en matière de formation de la main-d'oeuvre. D'autres provinces voudront aussi conclure des arrangements particuliers pour répondre aux besoins locaux et trouver des moyens plus efficaces d'assurer à leur population le plus grand nombre d'occasions d'emploi régulier possible. Nous sommes réceptifs à de nouveaux arrangements relatifs au programme d'assurance-chômage, à condition qu'ils ne réduisent ni les exigences en matière de mobilité de l'union économique canadienne, ni la cohérence et l'efficacité du régime d'assurance-chômage dans l'ensemble du pays.

***La Commission du Nouveau-Brunswick recommande donc ce qui suit :***

> 13. Que la responsabilité fédérale actuelle en matière d'assurance-chômage soit maintenue, sauf pour les arrangements particuliers pouvant être conclus entre les différentes provinces et le gouvernement du Canada. Ces arrangements ne devraient pas nuire à l'intégrité du programme d'assurance-chômage dans l'ensemble du pays, ni réduire la mobilité de la main-d'oeuvre canadienne.

L'enseignement postsecondaire, bien entendu, ne devrait pas être exclu de cette approche de souplesse et de collaboration.

Voilà un domaine qui ne peut pas être enfermé dans un compartiment étanche qui soit provincial ou fédéral; un esprit de souplesse et de collaboration est nécessaire afin que le domaine de l'enseignement postsecondaire puisse apporter une contribution maximale à la compétitivité. Tout comme le fédéral a un rôle à jouer pour les questions de main-d'oeuvre nationale, il a aussi un rôle à jouer en enseignement postsecondaire. Il ne fait aucun doute qu'à mesure que l'économie mondiale est de plus en plus ouverte et davantage axée sur les connaissances, la qualité de la recherche et de l'enseignement dans les établissements postsecondaires du Canada devient de plus en plus essentielle à notre compétitivité.

La Commission du Nouveau-Brunswick est donc d'avis que le gouvernement fédéral devrait collaborer avec les provinces pour établir, dans les domaines de l'enseignement postsecondaire, des objectifs nationaux qui sont essentiels à l'union économique du pays et à la compétitivité à l'étranger. On propose d'accorder, au niveau postsecondaire, une attention spéciale aux sciences, au génie et au commerce. Le gouvernement fédéral devrait continuer de jouer un rôle en octroyant aux établissements postsecondaires des subventions pour la recherche dans ces matières et d'autres. En même temps, les gouvernements provinciaux conserveraient leur compétence constitutionnelle exclusive pour l'administration et la dispensation de l'enseignement primaire, secondaire et postsecondaire.

***La Commission du Nouveau-Brunswick recommande donc ce qui suit :***

> 14. Que les gouvernements provinciaux collaborent avec le gouvernement fédéral à l'établissement d'objectifs nationaux en enseignement postsecondaire, en accordant une attention spéciale aux aspects essentiels à la compétitivité de l'économie canadienne.

La Commission reconnaît que l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser dans ce secteur a conduit à l'élaboration d'un régime national de qualité accessible à tous les Canadiens dans toutes les provinces. Ce régime n'aurait pas été obtenu sans la participation financière du gouvernement fédéral. C'est une illustration classique de l'interdépendance des objectifs en matière d'efficacité et d'équité. Elle nous rappelle également que nos réalisations économiques, en tant que pays, seraient beaucoup plus modestes autrement.

Les investissements dans l'enseignement postsecondaire constituent aussi des investissements dans la citoyenneté. Les contributions, par exemple, aux études en langue seconde, à l'enseignement dans la langue de la minorité et aux études canadiennes de même que le soutien aux étudiants étrangers qui fréquentent les universités canadiennes ont été des investissements essentiels pour que le Canada soit davantage apprécié par les Canadiens et mieux compris à l'étranger.

La Commission n'encourage donc pas la diminution de la contribution fédérale à l'enseignement postsecondaire. Elle propose plutôt le maintien de la participation fédérale dans les domaines essentiels à l'avancement de l'union économique. Il ne sagit pas ici de choisir entre les sciences, le génie, et le commerce, d'une part, et les humanités, d'autre part. Il faut choisir les deux, mais d'une façon qui respecte le besoin de spécialisation, la réalité des ressources limitées et les sensibilités culturelles et linguistiques qui définissent le Canada.

## Développement économique régional

Le développement économique régional est le deuxième domaine de compétence qui, selon nous, pourrait justifier le réaménagement des responsabilités. Nous nous intéressons particulièrement à l'octroi d'une aide gouvernementale destinée aux entreprises et au développement sectoriel. Les dépenses fédérales effectuées dans ces secteurs au Nouveau-Brunswick, par l'entremise de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique, atteindront de 50 à 60 millions de dollars durant l'année financière en cours. La comparaison entre cet investissement relativement minime et les sommes fabuleuses dépensées pour l'assurance-chômage au Nouveau-Brunswick en 1990-1991, qui s'élèvent à près de 700 millions de dollars, ainsi que la somme de plus de 100 millions de dollars consacrée à la formation de la main-d'oeuvre, démontre clairement l'importance d'utiliser tous ces fonds le plus efficacement possible. Nous pensons, plus précisément, qu'il est urgent de trouver des moyens innovateurs pour orienter ce financement vers la création d'emplois et l'accroissement de la richesse.

Tout examen de l'approche des gouvernements fédéral et provinciaux en matière de développement économique régional devrait tenir compte des faits suivants :

- En dépit des trente-cinq années d'efforts et d'expérimentation de la part des gouvernements fédéral et provinciaux, et malgré le succès impressionnant des programmes de développement régional, les inégalités économiques régionales persistent.

- L'aide fédérale par habitant accordée à l'industrie de l'Atlantique pour le développement économique régional a chuté en réalité. Elle est passée de plus de 1 000 $ en 1980 à 200 $ en 1987. Après un bref rétablissement, la tendance à la baisse s'est maintenue. Le Canada atlantique reçoit donc moins d'aide industrielle par habitant que toute autre région du pays.

- L'aide fédérale accordée en vertu des ententes de développement économique régional dans des secteurs aussi variés que les forêts, les mines, l'aquaculture, le développement manufacturier et la diversification industrielle diminue, ou encore ces ententes deviennent des moyens de mise en oeuvre des programmes fédéraux en cours.

- Parce qu'on a fait de l'industrie de toutes les régions du pays des récipiendaires éventuels d'aide financière, quel que soit leur degré de prospérité, il est devenu plus difficile de développer les régions véritablement pauvres. Le rapport du Groupe Northumberland précise ce qui suit :

  ***« À l'heure actuelle, la situation est ridicule. Les programmes fédéraux de développement régional dans les provinces de l'Atlantique ne peuvent plus se comparer avantageusement aux autres programmes fédéraux conçus pour promouvoir le développement industriel dans les autres régions. Voilà une fois de plus un bon exemple de programmes fédéraux dont les effets s'annulent. »***

- Il existe dans ce secteur un dédoublement et des conflits entre les programmes et les organismes du gouvernement fédéral et ceux des gouvernements provinciaux.

Cette situation nous paraît incompatible avec l'engagement pris par le gouvernement fédéral, à l'article 36 de la Constitution, de réduire les inégalités économiques régionales. Par conséquent, la Commission du Nouveau-Brunswick estime qu'une nouvelle approche au développement économique régional est absolument nécessaire pour respecter les engagements constitutionnels, pour réduire le dédoublement et les conflits, ainsi que pour assurer que les sommes provinciales et fédérales soient dépensées plus efficacement.

Une approche possible consisterait à regrouper les fonds fédéraux et provinciaux sous une seule commission fédérale-provinciale fonctionnant sous le régime d'une série de priorités, en matière de développement économique, mutuellement convenues. Le gouvernement provincial serait chargé de la prestation des programmes et des services. Cet arrangement serait assujetti à une vérification de l'efficacité de la gestion financière et des programmes susceptibles de constituer la base de toute autre modification de l'entente.

***La Commission du Nouveau-Brunswick recommande donc ce qui suit :***

> 15. Que les gouvernements fédéral et provinciaux établissent conjointement un régime de développement économique qui favoriserait la définition de priorités communes à réaliser au moyen d'un système rationalisé de prestation des programmes.

Le gouvernement fédéral ne devrait jamais toutefois réduire sa responsabilité en matière de développement régional. Il doit jouer un rôle important afin d'équilibrer l'activité économique dans l'ensemble du pays et d'appuyer les grands projets d'immobilisations régionaux dans des secteurs stratégiques tels que le transport et l'énergie. C'est là un élément essentiel à l'intégration de l'union économique.

## Conclusion

En résumé, la Commission invite fortement les gouvernements fédéral et provinciaux à collaborer à l'établissement de mesures susceptibles de renforcer l'union économique du Canada. Nous appuyons surtout l'abolition des barrières commerciales interprovinciales, la mise sur pied de programmes d'adaptation efficaces, l'intégration de l'union économique au moyen d'une infrastructure moderne, l'harmonisation de la politique macro-économique et la rationalisation des responsabilités fédérales et provinciales.

Cette liste n'est pas présentée comme un menu à partir duquel il faudra choisir de façon fantaisiste. Nous considérons plutôt ces recommandations comme cruciales à la rentabilité économique du Canada. En sommes, elles sont comme un appel de clairon aux gouvernements fédéral et provinciaux les invitant à transcender leurs préoccupations habituelles au sujet des domaines de compétence et à reconnaître que la compétitivité du Canada à l'étranger repose en grande partie sur notre capacité de collaborer à l'intérieur même de notre pays.

# CHAPITRE IV

# *Le partenariat linguistique - bâtir sur nos acquis*

On a demandé à la Commission du Nouveau-Brunswick d'étudier « le statut des deux communautés linguistiques officielles du Nouveau-Brunswick » et leur avenir en tant qu'« éléments importants d'une province et d'un système fédéral plus forts ». Pour exécuter ce mandat, nous avons consulté directement les Néo-Brunswickois, écouté leurs préoccupations, leurs espoirs et leurs aspirations, puis examiné les options. Nous avons été impressionnés par la profondeur des sentiments exprimés.

Le rôle qu'occupe la langue dans nos vies quotidiennes est d'une importance fondamentale pour nous comme individus, comme membres d'une collectivité et comme citoyens d'un pays. Les questions linguistiques étant au centre des discussions sur le renouvellement de la fédération canadienne, il est essentiel de faire le bilan de nos politiques, de nos réalisations et de notre vision pour l'avenir.

## Bilan

L'origine des communautés d'expression anglaise et d'expression française du Canada remonte à plusieurs siècles avant la Confédération. Elles ont toutes les deux contribué de façon prééminente au développement du pays, de l'Atlantique au Pacifique, ainsi qu'à l'essentiel de sa composition. Les immigrants d'autres origines ethniques ont apporté, il est vrai, leur langue et leurs traditions, mais la plupart ont dû s'intégrer à l'une ou l'autre des deux principales communautés linguistiques. Ainsi, lorsque nous parlons des communautés d'expression anglaise et d'expression française, nous désignons la plupart des Canadiens. Comme la réalité autochtone (qui est abordée dans le prochain chapitre du présent rapport) le fait anglais et le fait français sont une caractéristique fondamentale de notre pays.

Dans les premiers accords politiques et au moment de la Confédération, des garanties ont été prévues relativement à l'usage de l'anglais et du français. Des pratiques pour l'utilisation et les privilèges de ces langues dans les écoles, les tribunaux et les assemblées législatives ont été bien établies. La longue existence et l'importance des deux principales communautés linguistiques ont été reconnues par l'adoption, à la fin des années 1960, par le gouvernement fédéral et le gouvernement du Nouveau-Brunswick, de politiques sur les langues officielles et par l'inscription de certaines garanties constitutionnelles.

Notre expérience par rapport aux politiques sur les « langues officielles » du Canada est donc très récente sur le plan historique. Les premières lois sur les langues officielles du Canada et du Nouveau-Brunswick ont été adoptées il y a à peine vingt ans. Les droits linguistiques figurent dans la **Charte canadienne des droits et libertés** depuis moins de dix ans. Les réalisations au cours de cette période ont été importantes; non seulement sommes-nous devenus plus aptes à servir et à soutenir nos communautés linguistiques officielles, mais nous avons aussi réalisé des progrès en enseignement et en apprentissage de l'anglais et du français comme langues maternelles et langues secondes. Les Canadiens comprennent et acceptent de plus en plus le principe voulant que les citoyens d'expression anglaise et d'expression française aient un droit et une aspiration légitimes au développement et à l'épanouissement de leurs communautés.

La **Charte canadienne des droits et libertés** garantit, relativement à l'anglais et au français, certains droits minimums. L'anglais et le français sont reconnus comme langues officielles du Canada et du Nouveau-Brunswick. Les Canadiens ont le droit de les utiliser au Parlement, à l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick, dans les tribunaux du Canada et du Nouveau-Brunswick, ainsi que dans leurs relations avec les institutions et les bureaux gouvernementaux. En outre, la Constitution garantit aux Canadiens d'expression française et d'expression anglaise le droit de faire instruire leurs enfants aux niveaux primaire et secondaire dans leur langue maternelle, et ce, dans leurs propres établissements d'enseignement financés sur les fonds publics.

Le libellé des dispositions constitutionnelles que prévoit la **Charte canadienne des droits et libertés** traduit la détermination des Canadiens à préserver les valeurs et les principes soutenant la dignité et la valeur de l'individu dans une société libre et démocratique. Ces dispositions constituent un solide

acquis sur lequel nous pouvons bâtir. La Commission du Nouveau-Brunswick croit, cependant, qu'il importe d'insuffler une vie nouvelle à ces dispositions constitutionnelles de façon à les rendre plus accessibles aux communautés linguistiques de l'ensemble du pays, répondant ainsi mieux à leurs besoins différents et à leurs situations diverses.

Notre Commission propose que l'on reconnaisse deux objectifs importants :

> Qu'il n'y ait aucune érosion des garanties linguistiques actuelles ;
>
> Que l'on vise l'épanouissement des deux communautés linguistiques officielles au Canada et au Nouveau-Brunswick dans les meilleurs intérêts de notre province et de notre pays.

Dans la mise en oeuvre de ces objectifs généraux, nous devons reconnaître que le Canada n'est pas uniforme d'un océan à l'autre. La composition linguistique du Nouveau-Brunswick, soit environ un tiers de francophones et deux tiers d'anglophones, ressemble à celle de l'ensemble du Canada, mais elle diffère grandement de celle de tout autre territoire ou province.

L'examen de ces questions par la Commission a été axé sur la situation particulière du Nouveau-Brunswick et sur celle du Canada en général. Nous croyons que toutes nos considérations devraient s'appuyer sur un principe important, celui du partenariat, sur le genre de partenariat qui permettrait à chacune de nos deux principales communautés linguistiques de participer au développement national en réalisant son potentiel. En effet, ce principe sous-tend l'approche adoptée par la Commission face au statut des peuples autochtones du Canada et des autres partenaires de la fédération.

## Évaluation de nos politiques

Il est tout à fait évident que les Canadiens commencent à se demander si la stratégie linguistique actuelle est toujours la bonne et si elle contribue à l'unité nationale. Il est logique, après un quart de siècle, que la population canadienne s'engage dans un tel débat et détermine quels changements, le cas échéant, doivent être apportés à nos lois et à nos politiques.

Lorsque les enjeux linguistiques deviennent source de problème ou de tension, comme c'est sans doute le cas au Canada actuellement, nous avons tendance à oublier les progrès accomplis, préférant des solutions simples, et abandonnant les politiques qui semblent créer des difficultés. Une des solutions les plus simples consisterait à s'orienter vers un unilinguisme accru fondé sur la langue de la majorité dans chaque province. Il est utile, pour l'étude de cette option, de revoir l'analyse exhaustive effectuée dans les années 1960 par la Commission royale sur le bilinguisme et le biculturalisme. Ayant examiné l'expérience de plusieurs pays, la Commission royale a rejeté un modèle territorial fondé sur les limites provinciales en faveur du principe de la dispensation des services à chaque personne dans l'une ou l'autre des langues officielles du pays lorsque la minorité est suffisamment nombreuse pour former un groupe viable. La Commission royale a manifestement rejeté le modèle territorial en raison des réalités démographiques du Canada : ce modèle territorial ne protégerait pas les communautés linguistiques mobiles et dispersées du Canada. Le succès de la stratégie proposée par la Commission royale reposait sur l'adoption, par les deux ordres de gouvernement au sein de la fédération, d'un ensemble d'initiatives diverses capables de renverser les tendances à l'assimilation des minorités linguistiques.

Bon nombre des buts et des objectifs établis en 1967 font maintenant partie de la vie canadienne :

- inscription dans la Constitution de l'égalité officielle du français et de l'anglais;
- garanties constitutionnelles de l'instruction dans la langue de la minorité;
- expression plus fidèle du fait français et du fait anglais dans la capitale nationale et dans les institutions fédérales;
- amélioration marquée des services administratifs et judiciaires offerts dans les deux langues par Ottawa et par les provinces;
- enracinement du concept du Canada en tant que nation de deux langues officielles, et acceptation de ce principe par les Canadiens comme le démontre la croissance des programmes d'immersion en français;

- choix du Nouveau-Brunswick de devenir une province juridiquement et constitutionnellement bilingue.

Il s'agit d'un engagement et de réalisations considérables, acceptés et appuyés par la majorité des Canadiens. Mais ce serait manquer de réalisme de nier les signes inquiétants de difficultés reliées aux politiques sur les langues officielles. Les protestations contre le bilinguisme ont été persistantes. Le nombre de personnes d'origine non anglophone et non francophone qui se sentent exclues de ce modèle augmente, de même que leur impatience face aux conflits entre anglophones et francophones. Les peuples autochtones perçoivent de plus en plus le débat sur les deux peuples fondateurs comme une approche qui tend à faire oublier la place spéciale qu'ils devraient occuper eux-mêmes au sein du Canada.

Durant nos travaux, nous avons entendu des commentaires assez catégoriques, à la fois positifs et négatifs, sur le bilinguisme officiel. Du côté positif, les gens associent le bilinguisme à la tolérance, au libre choix, à la liberté et à l'égalité des chances. Certains le perçoivent comme un avantage sur le plan mondial. D'autres disent que notre pays est plus intéressant parce qu'il comprend deux langues officielles. Du côté négatif, les gens estiment que le bilinguisme est coûteux et inéquitable; ils le voient comme un élément de division qui est imposé contre la volonté de la population. Les opinions sur ce qui est perçu comme un statut spécial pour le Québec sont catégoriques. La confusion au sujet des politiques sur les langues officielles et de leurs diverses applications suscite aussi des opinions négatives.

Pourtant, malgré les défis auxquels ils font face, les Canadiens souscrivent toujours à la vision du Canada dont sont issues les politiques sur les langues officielles. Ils manifestent constamment leur appui à une approche pancanadienne pour les questions linguistiques. Il existe de nombreuses preuves que des progrès ont été réalisés en ce qui a trait à la promotion de la viabilité des langues minoritaires et de l'acceptation du Canada comme nation de deux langues officielles :

- La minorité francophone a réussi à freiner, voire à renverser les forces de l'assimilation. La transmission du français d'une génération à l'autre a augmenté depuis le milieu des années 1970 et le taux d'assimilation en dehors du Québec a diminué.

- Le nombre de Canadiens bilingues a augmenté d'un million de personnes de 1981 à 1986. En outre, le taux du bilinguisme est plus élevé chez les jeunes Canadiens. En 1991, 55 pour 100 des élèves canadiens apprenaient le français ou l'anglais comme langue seconde comparativement à 30 pour 100 il y a à peine vingt ans. Le succès des programmes d'immersion en français offerts dans toutes les régions du Canada est un des meilleurs exemples de l'incidence positive de ces politiques. En 1978, 237 écoles offraient des programmes d'immersion. L'an dernier, on comptait 288 050 enfants inscrits dans 1 592 écoles offrant des programmes d'immersion.

- Trois Canadiens sur quatre ont dit souhaiter que les jeunes de leur province apprennent l'autre langue officielle. L'intérêt accru pour l'apprentissage de la langue seconde manifeste un changement fondamental d'attitude chez les Canadiens à l'égard de la langue.

Les politiques des deux dernières décennies produisent des résultats et les Canadiens en appuient les objectifs généraux. La recherche de solutions plus simples ne devrait pas nous faire reculer dans le temps et nous faire perdre tous nos acquis. Nous ne pouvons pas non plus ignorer que les minorités linguistiques représentent près de deux millions de Canadiens dont les droits sont déjà reconnus par la Constitution, la moitié d'entre eux environ étant des francophones hors Québec et l'autre moitié étant des Québécois d'expression anglaise. Chacun de ces deux groupes est aussi nombreux sinon plus nombreux que les populations de six de nos provinces prises individuellement. Même si d'aucuns ont fait valoir que les langues en contact rejettent les autres langues et que les langues vulnérables ont besoin d'un espace exclusif pour survivre, aucune raison évidente ne justifie l'unilinguisme provincial. Pourquoi ces espaces devraient-ils respecter les frontières provinciales ou y être limités? En effet, les technologies modernes permettent la création de nouveaux concepts de communautés sans frontières qui sont, en réalité, des espaces électroniques et psychologiques par opposition aux espaces physiques.

Le défi des Canadiens est maintenant, comme toujours, d'être à la hauteur de nos aspirations de justice et de respect, en étant tout à fait conscients de la profonde importance que les particuliers et les communautés de l'ensemble du Canada accordent à la langue. La Commission du Nouveau-Brunswick croit que cet objectif devrait faire partie de notre dessein national. Nous croyons aussi que les gouvernements fédéral et provinciaux ont un rôle à jouer pour garantir cet aspect clé de notre identité et de notre avenir.

***La commission recommande :***

16. Que les fondements de notre régime linguistique soient maintenus.

## Reflet de la diversité linguistique canadienne

Dans **Bâtir ensemble l'avenir du Canada**, le gouvernement fédéral propose l'adjonction d'une clause Canada à l'article 2 de la **Loi constitutionnelle de 1867.** Il propose, entre autres, d'inscrire dans la Constitution - une reconnaissance de la responsabilité des gouvernements de préserver les deux majorités et minorités linguistiques du Canada -. Les propositions fédérales recommandent aussi qu'il soit apporté à la **Charte canadienne des droits et libertés** une modification dont le texte serait en partie le suivant:

> 25.1 Toute interprétation de la Charte doit concorder avec :
>
> *b)* la protection de l'existence des Canadiens d'expression française, majoritaires au Québec mais présents aussi dans le reste du pays, et des Canadiens d'expression anglaise, majoritaires dans le reste du pays mais présents aussi au Québec.

Cette description de la dualité linguistique du Canada est inquiétante parce qu'elle réfère aux majorités et aux minorités plutôt qu'aux communautés présentes dans l'ensemble du Canada. Vu que ce texte est une disposition interprétative de la **Charte,** il est facile de comprendre pourquoi les communautés linguistiques minoritaires craignent que les tribunaux interprètent leurs droits linguistiques comme différents ou de valeur inégale par rapport aux droits linguistiques de la communauté majoritaire.

La mention de Canadiens d'expression française - majoritaires au Québec - mais - présents aussi dans le reste du pays - affaiblit le rôle historique continu qu'ont joué les communautés d'expression française, y compris celles du Nouveau-Brunswick. La communauté anglophone du Québec est aussi reléguée à un statut marginal malgré ses profondes origines historiques.

Comme il a été expliqué dans le premier chapitre du présent rapport, la Commission du Nouveau-Brunswick appuie sans réserve la reconnaissance du Québec comme société distincte. Constatant que les propositions fédérales définissent ce caractère distinct en partie en faisant allusion à la majorité d'expression française du Québec, la Commission est donc d'avis que la clause reconnaissant le caractère linguistique du Canada ne devrait pas se trouver à l'article 25.1 proposé. Elle devrait être contenue dans une clause Canada.

***La Commission du Nouveau-Brunswick recommande donc ce qui suit :***

17. Que l'existence des communautés linguistiques anglophone et francophone dans l'ensemble du pays constitue une caractéristique fondamentale du Canada et qu'elle soit exprimée dans la clause Canada proposée.

## Épanouissement des communautés linguistiques

Vu l'importance que la Commission accorde à l'épanouissement, au Canada et au Nouveau-Brunswick, de nos deux principales communautés linguistiques, nous croyons qu'il faut le reconnaître de façon expresse dans la Constitution. Notre histoire démontre que les populations d'expression anglaise et d'expression française ont joué des rôles de premier plan dans le développement du pays et qu'elles ont traditionnellement eu accès à leurs propres institutions éducatives, religieuses et culturelles. La Commission croit fermement que les gouvernements doivent soutenir l'épanouissement des communautés francophone et anglophone afin que nous puissions réaliser pleinement notre potentiel en tant que pays.

Les communautés linguistiques minoritaires dans l'ensemble du pays tiennent toujours fermement au rôle d'appui continu du gouvernement fédéral à leur épanouissement. Les francophones du Nouveau-

Brunswick reconnaissent que leur situation s'est grandement améliorée grâce aux politiques sur les langues officielles du Canada et du Nouveau-Brunswick. En effet, ils espèrent réaliser d'autres progrès grâce à la collaboration entre les gouvernements fédéral et provincial. La Commission du Nouveau-Brunswick est, par conséquent, inquiète de l'incohérence des propositions fédérales entre la responsabilité du Québec de protéger et de promouvoir son caractère de société distincte et la responsabilité des autres gouvernements de protéger seulement les deux « majorités et minorités linguistiques du Canada ». On semble légitimer le principe de la « majorité » sans assigner une responsabilité pour la promotion de la dualité linguistique. Nous jugeons cette approche incompatible avec le principe constitutionnel de l'égalité des deux langues officielles et l'objectif de favoriser l'épanouissement des communautés linguistiques officielles. Nous croyons qu'il faut examiner et envisager d'autres solutions plus positives et moins contraignantes.

La Commission est convaincue que le Nouveau-Brunswick est une province enrichie et renforcée du fait de la reconnaissance de l'égalité des communautés anglophone et francophone et de la mise en place d'établissements d'enseignement distincts. Nous espérons que les politiques et les programmes des autres provinces finiront par traduire cette conviction. La Commission reconnaît, toutefois, que le premier but des négociations constitutionnelles qui s'amorcent est de trouver un régime qui assurera la pérennité du pays tout en permettant à nos communautés de continuer à s'épanouir.

Dans l'ensemble du présent rapport, la Commission a tenté d'offrir un point de vue équilibré sur les questions qu'elle a examinées. Nous avons procédé ainsi parce que nous croyons avoir la responsabilité de recommander des arrangements jugés équitables à chaque partenaire de la fédération.

***La Commission recommande donc ce qui suit :***

> 18. a) Que la Constitution soit modifiée pour affirmer la responsabilité du Parlement et du gouvernement du Canada de protéger et de promouvoir les communautés linguistiques francophone et anglophone dans l'ensemble du pays;
>
> b) Que la Constitution soit aussi modifiée pour affirmer la responsabilité des corps législatifs et des gouvernements provinciaux de protéger les communautés linguistiques francophone et anglophone dans l'ensemble du pays.

## Partenariat au Nouveau-Brunswick

L'histoire riche et colorée du Nouveau-Brunswick contient des exemples de ce qui peut être considéré comme les meilleures et les pires relations entre des communautés d'expression française et anglaise. À son retour après l'expulsion de 1755, le peuple acadien s'est établi dans de petites localités dans le nord et dans l'est et a vécu presque complètement isolé des communautés loyalistes venues s'installer dans le sud. Les Acadiens ont eu très peu d'influence sur la vie politique de leur province jusqu'au milieu du présent siècle. La lutte qu'ils ont menée pour se faire accepter et se tailler une place n'a jamais été facile. C'est encore un défi de taille de nos jours. Les réalisations des vingt dernières années, y compris l'adoption de la **Loi sur les langues officielles du Nouveau-Brunswick** en 1969, l'adoption de mesures législatives établissant des écoles et des conseils scolaires homogènes, l'adoption unanime de la **Loi reconnaissant l'égalité des deux communautés linguistiques officielles** (Loi 88) en 1981, et l'inscription dans la Constitution des droits linguistiques en 1982 constituent une acceptation remarquable, quoique tardive, des droits des Néo-Brunswickois anglophones et francophones. La géographie et l'histoire ont fait de nous des partenaires.

Le leadership et la détermination qui ont permis, par le passé, de vaincre l'adversité et d'aplanir les différences peuvent aider ce partenariat à atteindre son potentiel. Pour ce faire, les deux communautés doivent avoir accès aux moyens essentiels à leur épanouissement. Dans le cadre linguistique canadien, le Nouveau-Brunswick, comme le Québec, a besoin de solutions particulières. Le Nouveau-Brunswick a choisi de reconnaître l'égalité des deux communautés linguistiques. Cette approche a été adoptée parce qu'elle est fondée sur la reconnaissance constitutionnelle de l'égalité du statut des deux langues officielles et parce qu'elle constitue la base de l'épanouissement des deux communautés linguistiques, indépendamment de leur concentration démographique.

Comme nous l'avons indiqué, les définitions de la dualité linguistique contenues dans les propositions fédérales actuelles remettent en question ce principe de l'égalité. Les Néo-Brunswickois ont réagi négativement aux définitions de la dualité contenues dans l'Accord du lac Meech, lesquelles les reléguaient au statut de « Canadiens d'expression française présents dans le reste du pays »; ils ont aussi déploré l'absence d'un engagement à l'égard de la promotion de cette « existence ». Le statut d'égalité qui a été reconnu en 1981 et en 1982 était clairement menacé. À la suite d'une recommandation précise du Comité spécial de l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick, créé pour étudier l'Accord constitutionnel de 1987, le gouvernement du Nouveau-Brunswick a proposé une résolution complémentaire à l'Accord qui aurait ajouté à la liste des caractéristiques fondamentales du Canada « la reconnaissance de ce que, au Nouveau-Brunswick, les communautés francophone et anglophone ont un statut et des droits et privilèges égaux ».

Au-delà de ce principe fondamental de l'égalité, il reste à déterminer quel serait le meilleur moyen d'atteindre l'expression constitutionnelle des éléments garantissant l'égalité. La Commission a étudié le contenu de la Loi 88 et son effet prévu. Elle a également écouté les arguments d'anglophones et de francophones qui ont fait valoir l'importance du principe du partenariat pour le Nouveau-Brunswick. Nous croyons que l'objet de la Loi 88 favorise ce principe. Selon nous, cependant, toutes les dispositions législatives de la Loi 88 ne se prêtent pas à une inscription constitutionnelle.

La Commission souhaite que le principe de l'égalité des communautés soit renforcé par la reconnaissance constitutionnelle de l'engagement de fournir les outils nécessaires à cette fin. L'expérience au Nouveau-Brunswick et ailleurs dans l'ensemble du Canada révèle que l'éducation devrait être en tête de la liste des outils essentiels au développement. La Commission reconnaît l'importance fondamentale que représente pour les communautés linguistiques minoritaires l'accès aux établissements d'enseignement financés sur les fonds publics et gérés par ces communautés. Ce point de vue est confirmé par la Cour suprême du Canada dans l'affaire Mahé; la Cour a alors fait valoir le rôle crucial de l'éducation pour le maintien d'une culture. En s'exprimant sur la nature et la portée de l'article 23 de la **Charte des droits et libertés**, le juge en chef Dickson a affirmé ce qui suit :

> ***«L'objet général de l'article 23 est clair : il vise à maintenir les deux langues officielles du Canada ainsi que les cultures qu'elles représentent et à favoriser l'épanouissement de chacune de ces langues, dans la mesure du possible, dans les provinces où elle n'est pas parlée par la majorité. L'article cherche à atteindre ce but en accordant aux parents appartenant à la minorité linguistique des droits à un enseignement dispensé dans leur langue partout au Canada.***
>
> ***Mon allusion aux cultures est importante, car il est de fait que toute garantie générale de droits linguistiques, surtout dans le domaine de l'éducation, est indissociable d'une préoccupation à l'égard de la culture véhiculée par la langue en question. Une langue est plus qu'un simple moyen de communication : elle fait partie intégrante de l'identité et de la culture du peuple qui la parle. C'est le moyen par lequel les individus se comprennent eux-mêmes et comprennent le milieu dans lequel ils vivent.»***

Il peut y avoir d'autres circonstances où l'accès à des institutions distinctes peut être nécessaire et justifié. Dans le domaine culturel, le concept des centres communautaires et scolaires pour les communautés qui constituent une minorité numérique dans une région particulière de la province, dont le Nouveau-Brunswick a été le pionnier, s'est avéré un succès. Ce modèle a été adopté depuis par d'autres provinces.

Il faudrait comprendre que l'accès aux institutions distinctes ne devrait pas s'appliquer à l'appareil gouvernemental. En vertu de la **Charte des droits et libertés** et de la **Loi sur les langues officielles**, le gouvernement du Nouveau-Brunswick s'est engagé à offrir des services aux résidents de la province dans la langue officielle de leur choix. Afin de respecter cet engagement, l'appareil gouvernemental fonctionne dans les deux langues. Mais lorsqu'il s'agit d'institutions non gouvernementales et d'établissements d'enseignement, tels que l'Université du Nouveau-Brunswick et l'Université de Moncton, dont le but est principalement de servir une communauté ou l'autre, nous pensons que les deux communautés sont mieux servies par des institutions distinctes.

Compte tenu de l'expérience du Nouveau-Brunswick dans la promotion de ses deux communautés linguistiques et vu que ces politiques ont réduit les taux d'assimilation, la Commission favorise l'inscription du principe de l'égalité des deux communautés linguistiques du Nouveau-Brunswick et l'affirmation que le principe de l'égalité comprend notamment le droit, d'une part, à des institutions d'enseignement distinctes, et, d'autre part, à des institutions culturelles distinctes là où l'épanouissement de l'une ou l'autre des communautés le rend nécessaire.

***La Commission recommande donc ce qui suit :***

> 19. Que la Constitution soit modifiée pour inclure une clause reconnaissant l'égalité de statut, des droits et des privilèges des communautés linguistiques francophone et anglophone du Nouveau-Brunswick et que cette égalité comprenne notamment le droit à des institutions d'enseignement distinctes et aux institutions culturelles nécessaires à la protection et à la promotion de ces communautés.

## Conclusion

La Commission du Nouveau-Brunswick s'est penchée sur le débat entourant les politiques qui déterminent comment les questions linguistiques sont réglées sur la scène nationale. Nous constatons que, même si les politiques liées aux langues officielles sont relativement récentes, les droits sur lesquels elles sont fondées ont des bases historiques qui remontent à plusieurs siècles. Les progrès réalisés au cours des deux dernières décennies quant à la reconnaissance et à la définition de ces droits devraient être maintenus. Nous devons bâtir sur nos acquis. Il reste encore beaucoup de travail à faire pour attribuer à ces droits un sens réel et permettre aux Canadiens de jouir des avantages que leur procure une nation comprenant deux langues officielles. Les Canadiens ne devraient pas, du fait qu'ils demeurent dans un pays comprenant deux langues officielles, devoir être eux-mêmes bilingues pour jouir des avantages d'un pays bilingue. En effet, l'obligation constitutionnelle contractée par le gouvernement fédéral et le gouvernement du Nouveau-Brunswick d'avoir la capacité de communiquer avec les particuliers et de les servir dans les deux langues officielles est conçue de façon à ne pas obliger les citoyens à être bilingues.

Les avantages d'un partenariat entre les populations d'expression anglaise et d'expression française seront réalisés dans la mesure où toutes deux pourront s'épanouir et contribuer ainsi pleinement à ce partenariat. Le réseau fondamental de droits est déjà en place. Toutefois, afin que la jouissance de ces droits soit réelle, le gouvernement fédéral doit maintenir le caractère bilingue des institutions nationales pour que les deux communautés linguistiques aient l'assurance que ces institutions les servent et les représentent. Le gouvernement du Canada doit également avoir la responsabilité de promouvoir l'identité francophone et anglophone du Canada à l'échelon international et par son adhésion aux deux grandes communautés internationales, notamment le Commonwealth et la Francophonie.

Vu l'écart important qui caractérise la composition démographique de notre pays, le gouvernement canadien doit continuer d'assumer la responsabilité de la promotion de notre fait anglais et français au sein du pays. Notre histoire révèle très clairement que les intérêts des communautés linguistiques officielles qui sont en minorité n'ont pas été bien protégés. Il s'est avéré nécessaire et efficace pour le gouvernement du Canada de conclure des ententes de financement avec les provinces afin de les encourager, tout en leur procurant les moyens, à développer et à maintenir les services aux minorités linguistiques, en ce qui a trait particulièrement au point essentiel de l'accès par la communauté à un enseignement dans la langue maternelle et à la gestion de cet enseignement.

La dualité linguistique du Canada ne peut pas être bien définie en fonction du fait d'être présent au Québec ou présent ailleurs au Canada; c'est une question beaucoup plus complexe reliée à l'histoire, à la réalité actuelle et aux perspectives d'avenir. Il ne serait pas juste non plus de considérer le Québec comme l'ange gardien d'un million de francophones demeurant en dehors du Québec. Le Québec a un rôle spécial à jouer en ce qui a trait à son propre caractère distinct. Les autres provinces voudront également adapter leurs efforts aux situations spéciales qui prévalent sur leur territoire tout en respectant les valeurs fondamentales inhérentes au partenariat canadien des deux communautés linguistiques officielles.

# CHAPITRE V

# *La réalité autochtone - compléter le cercle*

Dans l'exécution de son mandat, la Commission se devait de considérer comment la fédération canadienne pouvait être renforcée de façon à servir les intérêts de tous les Canadiens. Il est apparu clairement au cours des travaux de la Commission que rien n'est plus fondamental au renforcement de notre fédération que l'établissement d'une nouvelle relation entre les autochtones et les autres Canadiens, relation fondée sur l'égalité et le respect mutuel.

La Commission estime que le processus de renouvellement de la Constitution doit porter en premier lieu sur un examen attentif des aspirations des peuples autochtones, notamment quant à leur place au sein de la famille canadienne. Un des chefs autochtones a décrit rigoureusement cette place en ces termes :

> ***« Les Indiens ont joué autrefois un rôle important dans l'histoire du pays. Nous partagions le territoire avec les Français; parfois nos deux peuples se mariaient entre eux. Les Mi'kmaq et les Français étaient très proches. Nous avons donné aux colons français les raquettes et le traîneau et nous leur avons appris à vivre dans les bois. C'est grâce à l'aide des Indiens que le pays a commencé à se développer. Il s'est développé encore plus dès que nous avons commencé à échanger nos fourrures avec les Français et les Anglais. Nous nous sommes battus dans de nombreuses guerres, qui se terminaient toujours par une bonne paix fondée sur nos traités. Les gouvernements indiens se taillaient une place dans un pays qui, un jour, deviendrait le Canada.***
>
> ***Mais, dans les années 1800, le système des réserves a été instauré, et avec lui, la pauvreté et de très nombreux décès chez les Mi'kmaq. Les Mi'kmaq et les autres peuples indiens ont commencé à perdre emprise sur leur place dans la société. Le Canada est devenu un partenariat entre les Anglais et les Français - les Indiens ont été oubliés. Nous n'avons pas cédé nos droits, et nous n'avons pas cessé nos revendications, mais nous étions toujours oubliés. »***

La Commission a fait des efforts particuliers pour comprendre et apprécier la perspective autochtone. Cet exercice nous a permis de mieux comprendre et de respecter davantage la perception que se font plusieurs peuples autochtones de leur relation avec le monde qui nous entoure.

L'émergence d'une nouvelle relation, fondée sur les principes de l'égalité et du respect mutuel, exigera qu'une attention immédiate soit accordée aux éléments suivants :

- reconnaissance réelle du rôle historique et de la contribution importante des peuples autochtones à l'établissement et au développement du Canada;
- participation à part entière des peuples autochtones au façonnement de l'avenir du Canada;
- reconnaissance du droit des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale;
- respect des droits issus des traités autochtones;
- reconnaissance du droit et du besoin des peuples autochtones d'obtenir une plus large part des terres et des ressources du Canada.

La Commission reconnaît la complexité de ces éléments et est consciente des points de vue de ceux qui préfèrent ne pas trop changer les choses. Toutefois, la plus haute cour du pays a toujours maintenu qu'une approche fondée sur le formalisme et le système de justice du contradictoire pour résoudre les problèmes des autochtones est inacceptable. Elle a aussi laissé entendre que les négociations politiques ont plus de chance de porter fruit. La Commission

estime que cette approche de collaboration convient parfaitement pour bâtir une collectivité et trouver les moyens de consolider la fédération canadienne.

À la suite de l'examen de ces considérations, il est important de reconnaître que la relation unique entre la Couronne et les peuples autochtones s'est transformée dans le contexte d'un pays passant du règne impérial au statut de colonie pour devenir en fin de compte une nation, cette transformation s'opérant avec l'allégeance et la collaboration des peuples autochtones. C'est donc à la lumière de ces faits que la Commission cherche à formuler des recommandations qui respectent le désir des peuples autochtones de façonner et de définir leur propre développement au sein de la grande communauté canadienne. Nos recommandations visent donc à faire valoir les droits constitutionnels existants des peuples autochtones tout en améliorant la structure de la collectivité canadienne en général.

## Occupation depuis des temps immémoriaux

« La Nation Mi'kmaq existait avant le Canada. » C'est ainsi que commence la **Déclaration des droits des Premières Nations Mi'kmaq**, document adopté par le Conseil national des chefs Mi'kmaq le 22 mars 1989.

La longue et riche histoire de l'occupation autochtone du territoire maintenant appelé Canada, avant l'arrivée des explorateurs européens, se révèle dans un ensemble considérable de preuves historiques, anthropologiques et archéologiques notamment. Ces preuves établissent que l'occupation était caractérisée par des sociétés organisées qui possédaient leurs propres structures économiques et politiques - affirmation qu'a fait sienne la Cour suprême du Canada dans l'affaire Calder de 1973 : « Il reste que lorsque les colons sont arrivés, les Indiens étaient déjà là, ils étaient organisés en sociétés et occupaient les terres comme leurs ancêtres l'avaient fait depuis des siècles. »

Dans ses récentes propositions constitutionnelles intitulées **Bâtir ensemble l'avenir du Canada**, le gouvernement fédéral affirme que « les autochtones...occupaient déjà le territoire...[depuis] des milliers d'années » et reconnaît qu'ils étaient « les premières sociétés organisées en Amérique du Nord. »

La relation de départ entre les Premières Nations et les Européens avait plusieurs dimensions : commerciale, religieuse, militaire et politique. La dimension commerciale était importante et surtout axée sur le commerce des fourrures. La dimension religieuse consistait principalement à exhorter les autochtones, avec succès dans la plupart des cas, à adopter les croyances et les pratiques religieuses des chrétiens. Enfin, dans les domaines militaire et politique, certaines Premières Nations appuyaient la France, tandis que d'autres appuyaient l'Angleterre, pendant les conflits nord-américains de ces deux puissances européennes.

La perception autochtone de cette relation de départ veut que les Premières Nations n'aient jamais été conquises directement et qu'aucun traité de reddition n'ait été signé avec une puissance européenne. Les traités étaient conclus au nom de la paix et l'amitié et portaient, entre autres, sur le droit des peuples autochtones de vivre tranquilles selon leurs traditions.

Selon la perception des autochtones, c'était une relation entre des nations ou des égaux acceptant de vivre dans l'harmonie et le respect mutuel, et se partageant les richesses du territoire. En fait, le wampum à deux rangées des Iroquois représentait les deux nations voyageant sur le même cours d'eau, mais dans des canots différents, sans se nuire mutuellement. En 1990, la Cour suprême du Canada a décrit comme suit, dans l'affaire **R. c. Sioui**, cette première relation :

> ***« En effet, les métropoles faisaient tout en leur pouvoir pour s'assurer de l'alliance de chacune des nations indiennes et pour inciter les nations coalisées à l'ennemi à changer de camp. Ces efforts, lorsque couronnés de succès, étaient concrétisés par des traités d'alliance ou de neutralité. Cela indique clairement que les nations indiennes étaient considérées, dans leurs relations avec les nations européennes qui occupaient l'Amérique du Nord, comme des nations indépendantes. Les documents de sir William Johnson..., responsable des affaires indiennes en Amérique du Nord britannique, témoignent de la reconnaissance de la part de la***

> ***Grande-Bretagne du fait qu'il fallait entretenir des relations de nation à nation avec les Indiens d'Amérique du Nord.* »**

La Cour suprême a aussi admis que les traités étaient des promesses solennelles et sacrées entre les parties.

La relation de départ entre les indigènes et les Européens s'est transformée progressivement à mesure que ces derniers se sont établis sur un plus grand territoire, repoussant les peuples autochtones vers des parcelles de plus en plus petites. Même l'organisation et la structure de la société autochtone sur les réserves étaient, après la Confédération, assujetties à la réglementation du gouvernement fédéral. Les cultures autochtones ont quand même survécu au Canada, en dépit de l'énorme stress auquel elles ont été assujetties.

Même si les Canadiens ont mis du temps à comprendre les très graves injustices dont les peuples autochtones ont été victimes, la volonté de corriger les torts du passé est de plus en plus évidente. La possibilité de modifier positivement la relation avec les peuples autochtones est maintenant plus réelle que jamais. Par exemple, la première partie du mandat de la Commission royale sur les peuples autochtones nommée récemment reconnaît que l'histoire et l'évolution de la relation avec les peuples autochtones devraient être reconnues pleinement. De par son mandat, la Commission peut aussi « soumettre des recommandations favorisant la réconciliation entre les peuples autochtones et le reste de la société canadienne, et proposer des moyens grâce auxquels la spiritualité, l'histoire et les rites autochtones pourront être mieux intégrés à la vie publique et aux activités cérémonielles du pays. »

En 1982, le Canada a franchi une étape importante. Il a reconnu la réalité autochtone en affirmant et en inscrivant dans la Constitution les droits autochtones et ceux issus des traités. Si, comme l'a laissé entendre la Cour suprême du Canada, « la Constitution d'un pays est l'expression de la volonté du peuple d'être gouverné conformément à certains principes considérés comme fondamentaux », la Commission estime que le moment est venu d'inscrire dans la Constitution l'identité, le rôle et les aspirations des peuples autochtones au Canada. Elle pense que ces principes devraient être exprimés dans un préambule ou dans une clause Canada qui reconnaîtrait le rôle historique et la contribution des peuples autochtones à l'établissement et au développement du Canada. Cette déclaration devrait également reconnaître que les peuples autochtones étaient considérés comme des nations autonomes et indépendantes par les gouvernements européens qui ont commercé et signé des traités avec eux. Elle devrait être formulée de façon à inspirer une relation d'égalité et de respect mutuel entre les représentants des peuples autochtones et les représentants des gouvernements fédéral et provinciaux.

***Compte tenu de ce qui précède, la Commission recommande donc ce qui suit :***

> 20. Que la Constitution soit modifiée pour reconnaître et affirmer le rôle historique et la contribution des peuples autochtones au développement du Canada; que cette modification soit formulée de façon à exprimer l'importance fondamentale de cette contribution et à créer une relation d'égalité et de respect mutuel entre tous les Canadiens.

## Participation des autochtones au renouvellement de la Constitution

Si le point de vue des peuples autochtones concernant la place qui leur revient au sein de la fédération canadienne est accepté, le dossier autochtone devrait donc être une partie importante du renouvellement constitutionnel au Canada. Aussi les représentants des peuples autochtones devraient-ils être partenaires à part entière de ces discussions.

Le cadre actuel de la participation des autochtones aux discussions constitutionnelles repose sur l'article 35.1 de la Constitution, qui prévoit la participation des représentants des peuples autochtones, et non leur consentement, avant toute modification des articles de la Constitution portant sur les peuples autochtones:

> **35.1 Les gouvernements fédéral et provinciaux sont liés par l'engagement de principe selon lequel le premier ministre du Canada, avant toute modification de la catégorie 24 de l'article 91 de la Loi constitutionnelle de 1867, de l'article 25 de la présente loi ou de la présente partie :**

(a) convoquera une conférence constitutionnelle réunissant les premiers ministres provinciaux et lui-même et comportant à son ordre du jour la question du projet de modification;

b) invitera les représentants des peuples autochtones du Canada à participer aux travaux relatifs à cette question.

La Commission du Nouveau-Brunswick trouve cela inacceptable. Pour que les peuples autochtones et leurs représentants puissent participer à une relation d'égalité constitutionnelle avec les autres Canadiens et leurs représentants, ils doivent être des participants égaux aux discussions constitutionnelles portant sur les affaires autochtones.

Nous reconnaissons l'absence d'entente entre les peuples autochtones concernant la démarche à suivre pour arriver à un consensus sur les changements constitutionnels. Il en est de même par ailleurs pour l'ensemble des Canadiens. Malgré cette incertitude, la Commission estime que l'égalité pour les peuples autochtones du Canada implique, à tout le moins, l'obligation d'obtenir leur consentement avant que soit apportée à la Constitution canadienne toute modification relative à leur statut constitutionnel.

***La Commission recommande donc ce qui suit :***

21. Que les gouvernements fédéral et provinciaux prennent les mesures qui s'imposent pour assurer la pleine participation des représentants autochtones aux négociations constitutionnelles. Selon ce principe, la Constitution devrait être modifiée de façon à empêcher, sans le consentement des peuples autochtones, toute modification constitutionnelle portant sur les droits des peuples autochtones au Canada ou sur la compétence législative du Parlement par rapport aux peuples autochtones, y compris les terres qui leur sont réservées.

## Droit autochtone inhérent à l'autonomie gouvernementale

Il importe de reconnaître les peuples autochtones comme premiers occupants du territoire et d'admettre que leur occupation était fondée, entre autres, sur des structures politiques indigènes.

Ces structures politiques régissaient la vie dans les communautés autochtones et leurs rapports entre elles; elles étaient reconnues dans l'ancienne fédération des premières Nations Mi'kmaq devenue aujourd'hui le Conseil national des chefs Mi'kmaq. Traditionnellement, ces conseils planifiaient leur défense commune, faisaient la paix avec l'ennemi, réglaient les différends internes et réglementaient les échanges commerciaux. En réalité, les peuples autochtones possédaient des systèmes de gouvernement qui convenaient à leur époque, tout comme la plupart des Européens étaient dotés de systèmes de gouvernement adaptés à leurs circonstances à la même époque.

Les structures politiques des Premières Nations servaient de vis-à-vis dans les relations cruciales avec les représentants de l'Angleterre et de la France. À ce sujet, on peut faire valoir de façon très convaincante que les peuples autochtones étaient reconnus comme des nations et dirigés par des chefs politiques appuyés de structures politiques indigènes. Cette reconnaissance était implicite lors de la signature des traités comme ceux de 1725, 1726 et 1752. On peut présumer que ces traités reposaient notamment sur la reconnaissance que les parties avaient l'autorité et les moyens d'assurer l'exécution des conditions des traités dans leurs communautés respectives.

S'appuyant sur cette réalité historique, les peuples autochtones soutiennent avoir un droit autochtone inhérent à l'autonomie gouvernementale. Les communautés autochtones et non autochtones ont eu, au cours des années, différentes perceptions de l'existence et de la nature de ce droit. Les peuples autochtones trouvent fondamentalement inacceptable le point de vue selon lequel ce droit dépend de l'approbation ou de l'action d'un autre gouvernement.

Le statut accordé aux peuples autochtones par l'Empire britannique a diminué beaucoup entre l'époque des premiers contacts et le moment où le Canada a été conçu et bâti. Le déclin du statut accordé aux peuples autochtones peut être retracé de la période antérieure à la Confédération où, en tant que nations souveraines, les peuples autochtones ont signé des traités avec les Français et les Anglais, jusqu'en 1867 et après, époque où ils sont devenus des « sujets » dans la Constitution du Canada (catégorie 91(24)). Au moment de la Confédération, « les Indiens et les terres réservées aux Indiens » sont devenus la compétence

exclusive du Parlement du Canada. Ce statut de dépendance a été accentué par le défaut de permettre aux peuples autochtones de participer au choix des députés de la Chambre des communes avant 1960.

Certains peuples autochtones soutiendront que la manifestation la plus évidente de cette érosion du statut est l'emmaillotement créé par le ministère fédéral des Affaires indiennes. Cette relation de paternalisme a été décrite à la Commission par un spécialiste des affaires autochtones

> *« comme une relation raciste et coloniale fondée sur la Loi sur les Indiens, et...mal adaptée au 20e siècle. Dire que la relation est raciste ou fondée sur la race n'a pas pour but de diminuer le ministère ou les personnes qui y travaillent. C'est tout simplement énoncer les faits. »*

En reconnaissant et en affirmant, dans la **Loi constitutionnelle de 1982**, les droits issus des traités et les droits autochtones, le Canada a donné un nouvel espoir aux peuples autochtones. Mais l'action gouvernementale n'a pas toujours été conforme aux promesses constitutionnelles, et on a laissé aux tribunaux dans certains cas ( arrêts **Guérin, Simon, Horseman, Sioui** et **Sparrow**, en particulier) le soin de préciser et de faire valoir l'importance des obligations et des responsabilités constitutionnelles du Canada à l'égard des peuples autochtones.

On évoque plusieurs motifs pour expliquer la perte de la souveraineté autochtone : conquête, cession officielle du territoire, annexion sans intervention militaire ni traité, et enfin, établissement par une puissance coloniale. Cette dernière théorie repose sur la colonisation d'un territoire inoccupé ou non reconnu comme appartenant à une autre entité politique.

Les chefs autochtones rejettent ces explications de l'érosion apparente des symboles et de la substance de leur souveraineté. Ils pensent que la souveraineté continue d'être inhérente à leur caractère autochtone et que la modification apportée à la Constitution en 1982, pour reconnaître et affirmer les droits autochtones et ceux issus des traités, a marqué le début du chemin du retour.

La Commission du Nouveau-Brunswick pense que la plupart des chefs autochtones cherchent la reconnaissance explicite de leur droit inhérent à l'autonomie gouvernementale dans la Constitution canadienne. Cette recherche de la reconnaissance officielle d'une souveraineté inhérente dans l'État canadien plus grand se manifeste aussi dans les commentaires suivants exprimés par un chef autochtone devant la Commission du Nouveau-Brunswick :

> *« Malgré tous les événements du passé, je crois encore que les peuples indiens veulent être acceptés et respectés par le Canada : nous ne voulons pas nous séparer, nous voulons rester. Nous voulons que le mot Canada évoque un pays où les droits et la souveraineté des Indiens sont partie intégrante de l'organisme national et n'y sont pas exclus... (nous) sommes prêts à travailler pacifiquement vers un objectif commun en vue d'une nouvelle relation avec les autres gouvernements canadiens. »*

Les chefs autochtones font aussi valoir que l'autonomie gouvernementale est cruciale à la préservation de la culture et de l'identité autochtones, ainsi qu'à l'intégralité des communautés autochtones. Un chef autochtone du Nouveau-Brunswick a bien exprimé cette conviction :

> *« Les Indiens sont des peuples politiquement et culturellement uniques. Ils possèdent une souveraineté inhérente. Nous devons pouvoir rétablir, à l'intérieur de nos communautés, des pratiques de gouvernement qui correspondent à notre caractère culturel distinct. »*

L'importance de qualifier le droit à l'autonomie gouvernementale d'inhérent, c'est-à-dire non subordonné à la reconnaissance par les gouvernements non autochtones, est devenue évidente. La Commission est d'avis que, même si la nature et la portée des droits autochtones ne sont pas encore pleinement définies, elles découlent du caractère autochtone. Le droit à l'autonomie gouvernementale est un de ces droits et il faut mieux le définir. Mais il importe de noter que les chefs autochtones ayant comparu devant la Commission ont revendiqué la reconnaissance de ce droit à l'intérieur du cadre constitutionnel

canadien et la mise en oeuvre d'arrangements gouvernementaux particuliers à définir lors de négociations ultérieures.

Cette approche oblige les parties à régler la répartition des pouvoirs pour assurer un exercice coopératif de l'autorité par les trois ordres de gouvernement, notamment le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux et les gouvernements autochtones. Lorsque le cadre constitutionnel aura été modifié pour englober le droit autochtone inhérent à l'autonomie gouvernementale, et que les pouvoirs nécessaires au fonctionnement efficace de ces gouvernements auront été négociés, puis inscrits dans la Constitution, les trois ordres de gouvernement pourront exercer de façon souveraine leurs pouvoirs particuliers, sous réserve seulement des restrictions de la Constitution elle-même, y compris la **Charte canadienne des droits et libertés**.

La Commission pense que cette approche (inscrire maintenant, définir plus tard) ne diffère pas en principe de celle adoptée en 1982, qui préconisait la reconnaissance et l'affirmation des droits issus des traités et des droits autochtones, la définition de ces droits étant laissée à un processus constitutionnel ultérieur et leur interprétation étant ultimement confiée aux tribunaux.

Après la reconnaissance du droit inhérent à l'intérieur du cadre constitutionnel canadien, les gouvernements fédéral et provinciaux auraient à négocier des ententes d'autonomie gouvernementale avec les représentants des peuples autochtones. Ces ententes seraient protégées par la Constitution comme le sont les droits issus des traités en vertu de l'article 35 de la **Loi constitutionnelle de 1982**. De plus, outre la répartition de la compétence législative nécessaire au fonctionnement des gouvernements autochtones, l'accès aux ressources selon la portée et la nature du gouvernement autonome particulier serait partie intégrante de ces ententes.

***Compte tenu de ce qui pré ède, la Commission recommande donc ce qui suit :***

> **22. Que la Constitution soit modifiée pour reconnaître et affirmer dans la Constitution canadienne le droit autochtone inhérent à l'autonomie gouvernementale;**
>
> **Que les gouvernements fédéral et provinciaux négocient des accords d'autonomie gouvernementale avec les représentants des peuples autochtones;**
>
> **Que ces accords soient protégés par la Constitution;**
>
> **Que la négociation d'accords d'autonomie gouvernementale prévoie des dispositions garantissant l'accès aux ressources, selon la portée et la nature de chaque accord d'autonomie gouvernementale.**

Il est évident pour la Commission que les gouvernements autochtones prendront diverses formes à l'intérieur de la fédération. Sous réserve de la protection garantie à l'article 25 contre l'érosion des droits autochtones par la **Charte canadienne des droits et libertés**, la Commission estime que les gouvernements autochtones doivent être assujettis à la **Charte**. Il est prématuré, à son avis, de dire (comme le font les propositions constitutionnelles fédérales) si « de nombreuses lois fédérales et provinciales d'application générale resteraient en vigueur [pour les peuples autochtones]. » En tenant ce genre de propos maintenant, on semble prévoir pour les gouvernements autochtones un certain statut secondaire par rapport aux gouvernements fédéral et provinciaux. Cette approche constituerait, dès le départ, un obstacle aux discussions en vue du renouvellement constitutionnel.

## Respect des droits issus des traités

Dans l'histoire des relations entre les peuples autochtones et les gouvernements au Canada, de nombreux traités ont été signés, aussi bien avant qu'après la Confédération. Les traités comprenaient habituellement des aspects tels que la fin des hostilités, les échanges et le commerce, l'accès aux terres et aux ressources, ainsi que la protection des méthodes autochtones traditionnelles de chasse, de pêche et de piégeage (parfois désignées collectivement comme des droits d'amassage). Ces traités varient grandement dans l'ensemble du pays et traduisent les différentes expériences vécues entre les peuples autochtones, les colons et leurs gouvernements.

Les peuples autochtones ont historiquement attribué aux traités un sens et une signification qui diffèrent de ceux donnés à ces traités par les communautés non autochtones et leurs gouvernements. Le contenu des

traités en dit long sur les peuples autochtones, sur leur relation avec la terre, sur leur identité et sur la confiance qu'ils font aux autres signataires des traités. Un chef autochtone décrit les traités comme suit :

> *« Pour mon peuple, les Mi'kmaq, un traité n'est pas tout simplement un morceau de papier, c'est une relation... les Indiens savent que si le Canada et le Nouveau-Brunswick ne sont pas prêts à respecter les promesses qui caractérisaient notre ancienne relation - les traités - il est difficile de croire que le Canada et le Nouveau-Brunswick pourront un jour établir une nouvelle relation avec les Indiens? »*

Les peuples autochtones ont voulu également que les traités soient, entre autres, des instruments de survie en tant que peuples et nations - comme le révèle cette déclaration devant la Commission du Nouveau-Brunswick :

> *«Il ne fait aucun doute que les peuples autochtones ressentent un profond attachement aux traités. Nous n'avons pas le choix. Pendant un siècle, nous avons lutté contre l'aliénation, puis contre l'assimilation... nous continuons de craindre pour la survie même de notre peuple et de notre culture.»*

Pendant de nombreuses années, les peuples autochtones ont lutté devant les tribunaux et dans l'arène politique pour que les gouvernements respectent les engagements pris en vertu des traités. Leurs chefs préfèrent la négociation aux recours devant les tribunaux pour définir les droits et préciser les obligations des gouvernements. Cette approche a été endossée par le juge en chef Dickson qui, dans l'arrêt de principe **Sparrow**, a écrit que l'inscription en 1982 des droits autochtones et des droits issus des traités au paragraphe 35(1) « procure, tout au moins, un fondement constitutionnel solide à partir duquel des négociations ultérieures peuvent être entreprises. »

Le juge en chef a décrit la nature de ces négociations :

> *« La façon de réaliser un objectif législatif doit préserver l'honneur de Sa Majesté et doit être conforme aux rapports contemporains uniques, fondés sur l'histoire et les politiques, qui existent entre la Couronne et les peuples autochtones du Canada. La mesure dans laquelle une loi ou un règlement a un effet sur un droit ancestral existant doit être examinée soigneusement de manière à assurer la reconnaissance et la conformité de ce droit.*
>
> *Bien que [la reconnaissance constitutionnelle des droits autochtones] ne constitue pas une promesse d'indemnité contre la réglementation gouvernementale dans une société qui, au XX^e siècle, devient de plus en plus complexe et interdépendante et où il est nécessaire de protéger et de gérer les ressources épuisables, cette reconnaissance représente un engagement important de la part de la Couronne. Le gouvernement se voit imposer l'obligation de justifier toute mesure législative qui a un effet préjudiciable sur un droit ancestral protégé par le par. 35(1). »*

Il est évident que des discussions entre les gouvernements et les chefs autochtones, visant à rendre contemporains les traités avec les peuples autochtones, seraient conformes à l'orientation offerte par la Cour suprême du Canada. Elles redonneraient aux gouvernements autochtones le statut d'égalité qu'ils détenaient lors de la signature des traités. Elles feraient valoir l'importance qu'il faut accorder à la protection constitutionnelle des droits.

Il pourrait s'avérer nécessaire d'entreprendre des négociations multipartites. Cette approche est essentielle, car certains traités contiennent des dispositions qui font intervenir les autorités provinciales et fédérales. D'autres traités, lorsqu'ils ont été signés pour la première fois, prévoyaient l'exercice des droits sur les territoires autochtones traditionnels ignorant les frontières provinciales actuelles.

***La Commission du Nouveau-Brunswick pense que ces faits et ces perceptions justifient la recommandation suivante :***

> 23. Que les gouvernements fédéral et provinciaux, en collaboration avec les représentants des peuples autochtones, s'orientent vers une définition juste et une mise en oeuvre des droits issus des traités qui existent dans chaque province.

## Terre et ressources

Compte tenu des faits historiques énoncés ci-dessus, la résolution de ces questions est peut-être le défi constitutionnel le plus difficile à relever. Les revendications de titres autochtones ont été décrites comme interreliées avec l'histoire, la légende, la politique et l'obligation morale. Néanmoins, dans l'arrêt **Guérin** rendu en 1985, la Cour suprême du Canada a établi clairement que le titre autochtone aux terres est un droit juridique issu de l'occupation historique de ces terres par les peuples autochtones. Ce qui n'est pas aussi évident cependant, c'est comment mettre fin au titre autochtone. Certains soutiendront que ce n'est que par la cession ou la vente volontaire que le titre autochtone aux terres peut être éteint. D'autres font valoir que la législation pourrait atteindre le même but, bien qu'il soit reconnu que l'extinction du titre indien par la loi devrait être accompagnée d'une indemnisation. Dans l'arrêt **Sparrow**, la Cour suprême a fait valoir encore une fois que l'intention du gouvernement d'éteindre des droits devait être « claire et expresse ».

Le mécanisme de résolution de ces points jusqu'à présent a été généralement préjudiciable pour tous les intervenants. Il n'a pas engendré un esprit d'égalité et de respect mutuel. La Commission est donc d'avis qu'il faut trouver une nouvelle approche et que les questions se font de plus en plus pressantes face au développement de gouvernements autochtones autonomes. Elle pense également qu'une bonne compréhension de l'idée qu'ont les peuples autochtones d'un partage respectueux des terres et des ressources devrait être partie intégrante d'une approche renouvelée pour la résolution de ces questions.

Les peuples autochtones se décrivent eux-mêmes et leurs communautés par leur relation avec la terre - la terre qui leur donne vie et raison d'être, la terre qu'ils vénèrent et la terre qu'ils considèrent comme l'objet de leur intendance perpétuelle et spéciale. Un chef autochtone du Québec a résumé en ces termes cette vue devant la Commission du Nouveau-Brunswick :

> ***« Pour ceux qui pensaient que nous accepterions l'extinction du titre de nos terres, qui est le titre ancestral, il n'en est pas question, parce que posséder le titre d'un territoire c'est aussi en avoir la responsabilité. Et c'est sacré... le territoire fait de nous ce que nous sommes : des nations. »***

Du point de vue autochtone, le défaut des gouvernements de respecter les traités, de reconnaître le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale et d'assurer une utilisation et une accessibilité suffisantes des territoires traditionnels est une agression, aussi non intentionnelle qu'elle soit, de l'essence du caractère autochtone. Un chef autochtone a dit ce qui suit à la Commission du Nouveau-Brunswick :

> ***« Pourquoi est-il alors si difficile pour les Canadiens et leurs gouvernements de comprendre qu'en refusant au peuple indien de chasser pour se procurer de la nourriture à longueur d'année, en refusant d'étendre la reconnaissance et les pouvoirs de gouvernement aux institutions indiennes, ou en refusant de faire face aux dossiers des revendications territoriales des Indiens, ils ne nous privent pas d'un privilège spécial, ou d'un statut favorisé; ils privent plutôt les peuples indiens des droits que nous avons exercés sur ce territoire pendant des milliers et des milliers d'années. »***

Même si les faits historiques peuvent être contestés, l'ampleur de la perte des terres ancestrales à partir des premiers contacts jusqu'à maintenant ne peut pas être expliquée de façon satisfaisante par des histoires de conquête, de vente ou de toute autre forme de reddition. Un ancien chef d'une organisation autochtone décrit cette perte en ces termes :

> ***« Les peuples autochtones du pays ont fourni au Canada 6 360 000 milles carrés de terre. En 1970, lorsque vous avez fait le compte de toutes les terres des réserves du Canada, vous avez obtenu 10 000 milles carrés de terre. Un dix-septième pour cent. Vous pourriez avoir pris et transporté toutes les terres des réserves pour tous les Indiens du Canada dans une des réserves Sioux [aux États-Unis] et ça se serait perdu dans l'ensemble. Alors...même si les Canadiens se pensent très généreux, rien ne saurait être aussi loin de la vérité. »***

Même après le règlement des revendications territoriales dans la baie James et dans le Nord canadien depuis 1970, la Commission du Nouveau-Brunswick estime qu'il faut absolument rééquilibrer les comptes en ce qui a trait aux pertes des terres autochtones.

Il existe de nombreux moyens de partager les terres et les ressources de façon à atteindre une juste mesure de restitution. Certains chefs autochtones décrivent cette restriction comme suit : « que la nation indigène ait suffisamment de terre [pour] devenir culturellement et économiquement autonome ». Selon les déclarations d'autres chefs autochtones, un règlement territorial juste pourrait comprendre un regroupement des éléments suivants (qui ressemble au règlement intervenu dans l'État du Maine) :

- confirmation du titre de parcelles particulières de terres de la Couronne qui seraient ajoutées au territoire des réserves;
- accès à une partie des redevances économiques des ressources naturelles sur les terres de la Couronne et celles sous leur égide;
- indemnisation juste pour la perte de terres;
- accès suffisant aux ressources en terre et en eau pour permettre l'exercice des droits d'amassage traditionnels (c'est-à-dire, de chasse, de pêche et de piégeage).

Bien qu'il importe de reconnaître les nombreux moyens d'atteindre cet objectif, la Commission du Nouveau-Brunswick est d'avis qu'une urgence nouvelle doit être donnée au processus. Ce processus en soi doit être fondé sur la compréhension de la perception qu'ont les peuples autochtones de la terre et de ses ressources, ainsi que sur un sens nouveau et plus généreux du partage.

***La Commission du Nouveau-Brunswick recommande donc ce qui suit :***

24. Que les gouvernements provinciaux et fédéral agissent rapidement en collaboration avec les représentants des peuples autochtones pour déterminer et régler, de façon juste et équitable, les revendications territoriales dans chaque province ou région.

## Conclusion

Faire des peuples autochtones des membres à part entière de la Confédération a été un objectif insaisissable pour le Canada. Cette appartenance ne se réalisera pas pleinement avant que les droits et la place des peuples autochtones ne soient reconnus intégralement dans la Constitution.

L'élargissement et le renforcement du partenariat canadien sont devenus un préalable à notre survie et à notre épanouissement. Ce n'est qu'en faisant des peuples autochtones des partenaires à part entière de la fédération que la relation historique du Canada avec les autochtones sera rétablie. L'ouverture d'esprit des Canadiens au rétablissement de cette relation est un critère de notre maturité politique et de notre générosité morale. Comme l'ont toutefois constaté d'autres pays et communautés, la réalisation des promesses de l'avenir dépend souvent de la volonté de réparer les injustices du passé.

# CHAPITRE VI

# *Les institutions nationales - travailler ensemble*

On affirme souvent que la force du Canada réside dans sa diversité. Malgré la vérité de cette affirmation, ce n'est pas un truisme. La diversité constitue une force uniquement si les identités particulières qui la composent évoluent dans un cadre souple de valeurs et d'objectifs nationaux. Le Canada a réussi, dans le passé, à s'accommoder aux différences fondées sur la région, la langue, la culture et la race. L'accommodement est plus difficle de nos jours. Nous subissons de nouvelles pressions à mesure que notre composition ethnique continue de se modifier et que les revendications pour une plus grande démocratisation sont plus fortes.

Dans le présent rapport, nous tentons de formuler des recommandations qui font la promotion de l'unité tout en respectant la diversité. Nous croyons que cette solution offre à notre pays le plus d'espoir pour une réconciliation constitutionnelle des aspirations complexes et parfois conflictuelles de notre population.

L'introduction du présent rapport nous rappelle qu'une des valeurs les plus appréciées des Canadiens est notre respect traditionnel des collectivités géographiquement, linguistiquement et culturellement différentes, et notre refus de diluer leur caractère distinctif.

Le chapitre qui expose les aspirations des peuples autochtones décrit une nouvelle approche qui permettra aux communautés autochtones de participer et de contribuer davantage au projet canadien.

En considérant la situation des Canadiens d'expression anglaise et d'expression française, nous proposons une solution qui garantit les droits fondamentaux de chaque communauté linguistique tout en leur permettant de se développer. Seule une telle approche peut renforcer le partenariat entre ces communautés.

L'étude des programmes sociaux nationaux auxquels les Canadiens tiennent tant nous a appris que ces programmes procurent à chaque Canadien un sens profond de sécurité et d'identité nationale. En investissant dans les Canadiens et en reconnaissant leur droit à l'égalité des chances, nous croyons qu'ils apporteront une plus grande contribution et qu'ils s'engageront davantage à l'égard de l'avenir de notre pays.

Par rapport à l'économie canadienne, nous avons conclu que les diverses régions du pays atteindront la prospérité uniquement si les gouvernements fédéral et provinciaux travaillent activement dans cette direction.

Les uns craignent que cette diversité devienne notre ruine, et que le Canada ne puisse survivre s'il n'est que la somme des allégeances de groupes. Nous reconnaissons que le Canada doit être plus qu'un archipel constitutionnel; mais comment peut-on arriver à un meilleur arrangement? Nous y arriverons en devenant plus tolérants, et non en le devenant moins.

Nous ne pouvons bâtir notre pays en exigeant une allégeance au Canada d'abord. Il ne faut pas obliger les peuples autochtones, les Québécois, les Terre-Neuviens ou tout autre citoyen à assujettir leur personnalité collective unique à une identité nationale restrictive. La citoyenneté canadienne n'a jamais été basée sur une telle approche. Un citoyen doit être en mesure de choisir le Québec et le Canada; il doit pouvoir être Déné, Cri ou Malécite sans compromettre sa canadianité.

La Commission du Nouveau-Brunswick estime qu'un pays fondé sur le respect des droits individuels inaliénables de ses citoyens et sur l'unicité culturelle des groupes ne manquera probablement pas, dans les moments de nécessité, de défenseurs, de partisans ou de patriotes.

Si nous voulons atteindre notre objectif, - faire de notre diversité une force nouvelle - nous devons adapter nos institutions à cet objectif. Les différentes collectivités qui composent le Canada devront être mieux représentées dans nos institutions nationales et il faudra mieux coordonner les interventions gouvernementales.

## Le Parlement

Assurer l'unité et la force dans la diversité, c'est veiller à ce que les institutions nationales - et surtout le Parlement canadien - soient le reflet des valeurs que nous affirmons. Bon nombre de Canadiens pensent que le Parlement ne représente pas leurs aspirations et leurs valeurs profondes.

Au cours de ses consultations, la Commission a constaté que les Néo-Brunswickois, comme les autres Canadiens, ressentent profondément l'érosion de respect à l'égard du Parlement de leur pays. Cette préoccupation s'applique tout autant aux assemblées legislatives provinciales.

Nous nous réjouissons donc des récents efforts destinés à imprégner les débats parlementaires d'un plus haut degré de civilité. Nous sommes heureux, en particulier, que le gouvernement fédéral, avec le concours des autres partis, s'engage à examiner les moyens de renforcer les pouvoirs représentatifs et législatifs des députés. Même si une réforme structurelle du Parlement s'impose, celle-ci ne sera efficace que si elle est accompagnée d'un changement profond d'attitude et de comportement de la part de nos parlementaires.

## Le Sénat

Même si la réforme du Sénat fait l'objet d'un débat depuis de nombreuses années, les pourparlers constitutionnels en cours semblent enfin le moment propice pour aborder cette réforme. La Commission du Nouveau-Brunswick veut appuyer les efforts, en particulier ceux des Canadiens de l'Ouest, visant à hisser le Canada au niveau d'autres fédérations modernes. Nous voulons également souscrire à l'esprit démocratique de notre époque en veillant à ce que « l'autre Chambre » du Canada représente mieux les citoyens du pays sur le plan géographique et démographique.

C'est pourquoi, à notre avis, les propositions fédérales d'une réforme du Sénat constituent une base intéressante de discussion. Dans leur formulation actuelle, cependant, elles ne vont pas assez loin. Nous appuyons d'emblée la proposition d'élire les sénateurs parce que nous croyons dans les institutions démocratiques. L'enjeu véritable consiste toutefois à trouver un mode d'élection des sénateurs qui soit satisfaisant. Même s'il est tout à fait convenable que les membres de la Chambre des communes soient élus selon le principe de la représentation fondée sur la population, le mode d'élection des sénateurs doit en même temps créer une Chambre qui reflète les identités et les intérêts collectifs variés des Canadiens d'une façon qui n'est pas et ne peut pas être assurée par la Chambre des communes.

La Commission n'a aucune recommandation précise sur le meilleur mode d'élection des sénateurs. C'est une question complexe qui, étonnamment, vu l'importance attachée à la réforme du Sénat, n'a pas suscité un large débat dans les milieux intéressés. Toutefois, nous croyons qu'il vaut la peine de recommander un système de circonscriptions à représentation multiple visant à assurer aux groupes sous-représentés une représentation proportionnelle à leur poids démographique.

L'autre réalité qui doit être reflétée dans un Sénat élu est la géographie du Canada. Bien que l'histoire pourrait justifier la représentation régionale dans son sens le plus large, nous acceptons la conclusion du document **Bâtir ensemble l'avenir du Canada** voulant que « la réalité politique est qu'aujourd'hui, ce sont les provinces et territoires, et non les régions, qui forment la base de notre sentiment d'appartenance commune et de notre identité. »

Compte tenu de cette réalité et de notre régime fédéral, la Commission a choisi d'appuyer l'élection d'un nombre égal de sénateurs de chaque province. Il faudra également avoir un nombre suffisant de sénateurs du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest.

La Commission a aussi conclu que le Sénat devrait exercer un rôle à la fois valable et distinct de celui de la Chambre des communes. Il devrait être un organe capable d'assurer l'exercice efficace du pouvoir. Il doit posséder le pouvoir de rejeter tout projet de loi ou mesure dont il est saisi, à l'exception de deux types de mesures : il ne doit pas pouvoir paralyser le fonctionnement d'un gouvernement élu par le peuple en retardant l'affectation de crédits et il ne doit pas être en mesure d'obliger le gouvernement à démissionner par un vote de non-confiance.

Les nominations aux conseils nationaux, aux tribunaux et aux institutions devraient être ratifiées par le Sénat. C'est un pouvoir important afin de compenser les pressions fortes pour décentraliser largement la fédération. Une telle responsabilité garantirait que

ces conseils et institutions, acteurs importants dans la gestion et l'orientation de nos dossiers nationaux, sont sensibles aux divers besoins de notre société canadienne.

Ce pouvoir de ratification peut s'avérer aussi particulièrement important pour accroître la légitimité et l'efficacité des institutions culturelles nationales telles que CBC / Radio-Canada et le Conseil des arts du Canada.

La Commission du Nouveau-Brunswick est favorable à la proposition exprimée dans les rapports constitutionnels précédents et répétée dans **Bâtir ensemble l'avenir du Canada**, voulant que, pour les questions relatives à la langue et à la culture, le Sénat soit assujetti à la règle de la majorité double pour la tenue des votes.

La Commission du Nouveau-Brunswick estime que le gouvernement du Canada doit conserver d'importantes responsabilités en matière de langue et de culture, si nous voulons avoir une influence quelconque comme pays. Nous reconnaissons aussi que les deux principales communautés linguistiques doivent être persuadées qu'elles détiennent, dans un Sénat réformé, un certain pouvoir sur les questions ayant un effet direct sur leur langue et leur culture.

Les Canadiens d'expression anglaise étant plus nombreux que les Canadiens d'expression française, il faut assurer, par l'entremise du Sénat, une certaine protection à la communauté moins nombreuse. De plus, puisque la population francophone du Canada est dominée numériquement par le Québec, le Sénat devrait garantir une certaine protection des communautés francophones hors Québec. C'est pourquoi nous appuyons une recommandation du **Livre beige** du Parti libéral du Québec portant sur un caucus sénatorial francophone, dont vingt pour cent des membres proviendraient des provinces autres que le Québec.

***La Commission du Nouveau-Brunswick recommande donc :***

25. Que le Sénat du Canada soit réformé et, plus précisément :

- Que ses membres soient élus de façon à assurer une meilleure représentation des différentes identités collectives du Canada.
- Que le nombre de sénateurs soit égal pour chaque province du Canada.
- Que le Sénat détienne des pouvoirs égaux à ceux de la Chambre des communes, sauf qu'il ne pourrait pas retarder un projet de loi portant affectation de crédits et qu'il ne pourrait pas tenir un vote de non-confiance.
- Qu'il ait la responsabilité de ratifier ou de rejeter les nominations proposées aux tribunaux, commissions et conseils nationaux.
- Qu'il fonctionne selon la règle de la double majorité pour toutes les mesures portant sur la langue et la culture.

Enfin, la Commission du Nouveau-Brunswick estime qu'un Parlement réformé composé d'une Chambre des communes et d'un Sénat ne devrait pas compter plus de représentants qu'il n'en compte actuellement.

## Travailler ensemble - Un Conseil de la fédération

Au début du présent chapitre, il est affirmé que la diversité du Canada peut constituer une force si elle est bien traduite et intégrée dans nos institutions nationales. Eu égard à cet objectif, nous avons discuté de moyens susceptibles de réformer la Chambre des communes et le Sénat afin de mieux exprimer et intégrer cette diversité. Notre Commission pense, toutefois, que ces réformes ne seront pas suffisantes pour unir les diverses régions du Canada dans un projet collectif national.

L'État fédéral canadien fait face à diverses questions complexes dont la solution exige la compétence et les ressources de deux paliers de gouvernement. Le développement économique régional, dans son sens le plus large, illustre bien cette situation. Il englobe la politique monétaire et fiscale, les ententes sur le commerce international, l'aide financière à l'industrie, la formation de la main-d'oeuvre, les politiques d'achats des gouvernements, les normes d'environnement et les méthodes d'évaluation de l'environnement, ainsi que plusieurs autres domaines. Il est inconcevable que la responsabilité de tous ces domaines puisse être confiée à un seul palier de gouvernement au Canada.

La Commission refuse de souscrire au raisonnement des Canadiens qui pensent que la solution au présent dilemme constitutionnel est soit une division plus précise de la compétence législative, soit une décentralisation massive de la responsabilité aux assemblées législatives provinciales. La nature même du fédéralisme moderne s'exprime dans un équilibre complexe des deux paliers de gouvernement - équilibre reposant sur des adaptations fréquentes et une coordination intergouvernementale très étroite.

Cette constatation n'est pas nouvelle. En fait, depuis la Deuxième Guerre mondiale, un ensemble de mécanismes intergouvernementaux s'est développé afin de coordonner les programmes de plus en plus complexes des gouvernements fédéral et provinciaux. Après le succès appréciable des années 1950 et 1960, la coopération a fait place, de plus en plus, à la confrontation dans les relations fédérales-provinciales. De nombreux Canadiens sont devenus inquiets, non seulement au sujet de la dette et du double emploi des gouvernements, mais au sujet des graves conséquences de l'incapacité des gouvernements fédéral et provinciaux de travailler ensemble.

Cette confrontation entraîne des coûts élevés pour les Canadiens. Il y a, dans la fédération, beaucoup de travail à faire que ni l'un ni l'autre palier de gouvernement ne pourra accomplir seul. Dans nos chapitres sur l'union économique et sur les programmes nationaux, nous avons décrit une série de secteurs où la coordination intergouvernementale est essentielle à notre bien-être national : protection des normes nationales, mise en oeuvre d'une union économique renforcée, harmonisation des politiques fiscales, réduction des disparités régionales, et bien d'autres objectifs. À cet égard, il faudrait noter que les progrès réalisés par la Communauté économique européenne reposent en bonne partie sur un haut niveau de coordination réelle entre les États membres. Cet exemple a de l'importance pour ceux qui croient que, si la grande diversité des États européens n'est pas un obstacle à la coopération et au succès de l'Europe, la diversité du Canada ne devrait pas l'être non plus.

Compte tenu de ce besoin de coopération fédérale-provinciale, la Commission du Nouveau-Brunswick se réjouit de la proposition, dans **Bâtir ensemble l'avenir du Canada**, visant à établir un Conseil de la fédération. Il s'agirait d'une tribune à laquelle les gouvernements fédéral et provinciaux participeraient comme égaux. Le principal objectif du Conseil serait de favoriser une meilleure collaboration entre les gouvernements afin d'harmoniser les mesures sociales et économiques pour le bien de tous les Canadiens. Les délégués aux réunions du Conseil seraient les ministres provinciaux et fédéraux dont les responsabilités ministérielles correspondent aux priorités du Conseil.

Dans ce Conseil, les gouvernements fédéral et provinciaux pourraient s'influencer mutuellement quant à leurs objectifs prioritaires. Idéalement parlant, ce Conseil veillerait, par exemple, à ce que les décisions fédérales concernant les programmes sociaux et le développement régional soient façonnées en partie par les provinces. De même, l'orientation et les grandes lignes des politiques fiscales provinciales seraient influencées par les décisions d'autres gouvernements. Cette collaboration favoriserait la constance et l'harmonie des activités de la fédération.

Nous croyons qu'un Conseil de la fédération est le moyen le plus prometteur d'établir et de réaliser des objectifs nationaux, car les deux paliers de gouvernement participeraient, en tant qu'égaux, à leur création et à leur réalisation. C'est pourquoi, nous tenons à réaffirmer qu'à notre avis, ni le Sénat ni la Chambre des communes ne peuvent, seuls ou ensemble, jouer ce rôle vital au sein de la fédération.

En formalisant le mécanisme de coordination fédérale-provinciale, il serait possible d'éliminer les éléments opportunistes ou capricieux pouvant parfois motiver la convocation des conférences fédérales-provinciales. Fait plus important, en régularisant les relations fédérales-provinciales, le Conseil de la

fédération assurerait la continuité et l'obligation de rendre compte. Trop souvent, les conférences fédérales-provinciales ne sont ni plus ni moins que des échanges de vues sans engagement à l'égard du suivi des orientations et des décisions adoptées.

Il importe de souligner que le Conseil n'entraînerait ni une nouvelle bureaucratie ni une augmentation des dépenses. Des centaines de rencontres de ministres et de représentants provinciaux et fédéraux ont déjà lieu chaque année pour tenter de coordonner les démarches provinciales et fédérales. Puisqu'une partie des ressources qui sont maintenant consacrées à cette activité pourront être réaffectée, il n'est pas nécessaire de dépenser de nouvelles sommes pour le fonctionnement d'un Conseil de la fédération. En réalité, un tel Conseil pourrait réduire les dépenses publiques en imposant une plus grande discipline au processus intergouvernemental.

Si la proposition d'un Conseil de la fédération n'était pas acceptée, le mécanisme fédéral-provincial actuel de coopération devrait être renforcé considérablement.

***Compte tenu de ce besoin urgent d'une meilleure coordination entre les gouvernements, la Commission du Nouveau-Brunswick recommande ce qui suit :***

> 26. Qu'un Conseil de la fédération, composé des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, soit créé afin de favoriser le degré de collaboration exigé pour que les gouvernements puissent assumer leurs responsabilités constitutionnelles respectives en vue du bien-être social et économique des Canadiens.

## Surveillance de notre rendement

Il serait naïf de croire que la création d'un Conseil de la fédération garantirait en soi une meilleure coopération fédérale-provinciale. D'autres arrangements s'imposent pour atteindre la coopération souhaitée.

Même si le Conseil doit avoir des règles officielles de fonctionnement, nous ne croyons pas qu'il faudrait établir un ensemble de règles qui mèneraient à la coopération par la coercition. La collaboration entre les membres du Conseil devrait résulter de la conviction de gouvernements qui agissent selon leurs perceptions communes des attentes des Canadiens à leur égard.

Nous croyons donc que cette coordination intergouvernementale serait favorisée par l'existence d'un organisme indépendant qui évaluerait les progrès réalisés par le Conseil dans les secteurs de responsabilités conjointes des gouvernements membres.

Cette évaluation indiquerait aux contribuables canadiens s'ils en reçoivent pour leur argent en matière de services d'éducation, de santé et autres services sociaux qui exigent la collaboration des gouvernements fédéral et provinciaux. Elle déterminerait si les engagements constitutionnels en matière de péréquation et de développement régional ont été respectés. Elle répondrait à différentes questions : les niveaux d'impôt sont-ils raisonnablement comparables pour tous les Canadiens? Les inégalités régionales ont-elles diminué? Les gouvernements ont-ils atteint les objectifs fiscaux auxquels ils se sont engagés collectivement?

Afin de favoriser davantage la coordination entre les gouvernements fédéral et provinciaux, l'évaluation indépendante du rendement des gouvernements à l'égard de leurs engagements devrait être soumise au Conseil de la fédération et déposée au Parlement ainsi qu'aux assemblées législatives provinciales. Le dépôt serait suivi d'un débat public sur ces questions, lequel serait l'occasion de souligner les réalisations ou de constater l'échec de la coopération intergouvernementale.

***La Commission du Nouveau-Brunswick recommande donc ce qui suit :***

> 27. Que les gouvernements fédéral et provinciaux s'entendent sur un moyen économe d'assurer une évaluation indépendante de leur succès face à leurs obligations constitutionnelles partagées pour le bien-être social et économique des Canadiens et que ces évaluations soient déposées au Parlement et aux assemblées législatives provinciales pour être débattues.

Nous sommes conscients des critiques voulant que la création d'un organisme d'évaluation indépendant entraînerait un nouveau niveau de bureaucratie et d'autres dépenses publiques. À notre avis, cela n'est pas nécessaire. Les gouvernements fédéral et provinciaux ont le pouvoir de réaffectater l'argent dépenser actuellement pour l'évaluation des politiques et des programmes à la fois à l'intérieur des gouvernements et dans des organismes indépendants subventionnés à l'aide des fonds fédéraux et provinciaux.

## Pourquoi un Sénat réformé et un Conseil?

S'ils veulent que des améliorations soient apportées au fonctionnement du Parlement et aux relations fédérales-provinciales, les contribuables canadiens doivent être prêts à envisager des réformes distinctes pour chaque institution. En effet, bien que la réforme du Sénat puisse aboutir à un meilleur équilibre régional et à la protection des minorités, elle ne peut pas combler les lacunes des relations intergouvernementales; de même, bien que le Conseil de la fédération puisse améliorer les relations de travail des gouvernements, il n'aurait qu'une influence indirecte sur le Parlement. Seule une réforme simultanée du Parlement fédéral et des relations intergouvernementales peut répondre à ce double objectif.

La Commission estime que ni l'une ni l'autre de ces réformes institutionnelles n'est une répétition de l'autre, ou un ajout net à notre régime gouvernemental. Il s'agit plutôt d'améliorer et de rendre plus efficace le fonctionnement de nos institutions actuelles pour le bien de tous les Canadiens.

## Conclusion

La réforme du Parlement du Canada et des relations de travail entre les gouvernements fédéral et provinciaux est importante pour le renouvellement de la fédération. Autrement dit, l'objectif global de ces réformes est d'améliorer le fonctionnement du Canada. Bien que ces institutions et ces relations aient changé depuis 1867, le moment est venu d'une révision en profondeur plutôt que progressive.

Si certains aspects de la diversité du Canada sont durables, surtout relativement à la langue et aux caractéristiques régionales, de nombreux nouveaux éléments de la mosaïque canadienne demandent réflexion et aménagement au sein de nos institutions et de nos relations. Nous croyons que nos recommandations sur les institutions nationales contribueront à bâtir et à réaménager les partenariats qui sont essentiels à la survie et à la croissance du Canada.

# ANNEXE A

# *Recommandations*

### *Introduction*

1. Qu'une clause Canada exprimant les valeurs et les caractéristiques fondamentales du Canada soit inscrite à l'article 2 de la Loi constitutionnelle de 1867. La clause Canada devrait inclure notamment les caractéristiques suivantes :

a) l'existence des communautés linguistiques d'expression française et d'expression anglaise dans l'ensemble du pays comme caractéristique fondamentale du Canada;

b) la reconnaissance de la responsabilité particulière du Québec de protéger et de promouvoir son caractère distinct;

c) la réaffirmation que le partage équitable des ressources du pays entre les Canadiens, de façon à assurer une meilleure égalité des chances, constitue une des principales valeurs de notre nation;

d) la reconnaissance des droits inhérents des peuples autochtones;

e) la reconnaissance de notre responsabilité, en tant que pays développé, de partager notre richesse avec les populations moins fortunées du monde;

f) l'affirmation des droits et libertés contenus dans la Charte canadienne des droits et libertés.

### *Chapitre I : Le défi canadien - des choix délicats*

2. Que le Québec soit reconnu comme une société distincte au sein du Canada de la façon exposée par le gouvernement fédéral dans Bâtir ensemble l'avenir du Canada.

3. Que l'on vise à conclure des arrangements souples et fonctionnels, y compris, au besoin, une nouvelle répartition des pouvoirs et des responsabilités, afin de répondre aux besoins du Québec et à ceux des autres communautés diverses du Canada.

### *Chapitre II : Les programmes nationaux - des liens fondamentaux*

4. Que les principes de la péréquation et de l'égalité des chances soient reconnus, dans une clause Canada, comme des valeurs canadiennes fondamentales .

5. Que l'article 36 de la Loi constitutionnelle de 1982 soit élargi pour mieux définir, du moins dans les domaines de la santé, de l'éducation et de la sécurité sociale, les objectifs sociaux que les gouvernements s'engagent à atteindre pour tous les citoyens.

   Que l'article 36 élargi reconnaisse et favorise le besoin de souplesse et d'économie dans l'élaboration et la prestation des programmes visant ces objectifs sociaux.

6. Que le pouvoir fédéral de dépenser pour des nouveaux programmes nationaux à frais partagés soit exercé uniquement sur l'assentiment de sept provinces représentant cinquante pour cent de la population et que les provinces qui souhaitent se retirer d'un programme national à frais partagés reçoivent une compensation raisonnable si elles désirent établir des programmes dont les objectifs sont compatibles.

### *Chapitre III : L'union économique - réaliser notre potentiel*

7. Que l'union économique du Canada soit renforcée par la modification de l'article 121 de la Constitution canadienne afin que les gouvernements fédéral et provinciaux soient tenus de garantir la libre circulation des biens, des services, des capitaux et des personnes à l'intérieur du Canada.

8. Que le gouvernement fédéral, en partenariat avec les provinces, assume ses responsabilités dans l'amélioration de l'infrastructure économique nationale essentielle à une union économique concurrentielle, prospère et intégrée.

9. Que la transition vers une union économique canadienne renforcée, par l'adoption d'un article 121 renouvelé, soit accompagnée d'un plan de gestion des coûts économiques et sociaux d'adaptation découlant d'une union renforcée.

10. Que les gouvernements fédéral et provinciaux s'engagent à élaborer des propositions qui harmoniseraient la politique budgétaire et la politique économique. Ces propositions devraient prévoir la mise en oeuvre efficace des ententes fédérales-provinciales dans ces secteurs.

11. Que la proposition du gouvernement fédéral visant à reconnaître la formation de la main-d'oeuvre comme un domaine de compétence provinciale exclusive soit acceptée.

12. Que l'élaboration et la gestion de programmes tels que la formation de la main-d'oeuvre et l'assurance-chômage soient harmonisées, dans la mesure du possible, afin d'assurer à la main-d'oeuvre canadienne le plus haut niveau de compétence et d'emploi possible.

13. Que la responsabilité fédérale actuelle en matière d'assurance-chômage soit maintenue, sauf pour les arrangements particuliers pouvant être conclus entre les différentes provinces et le gouvernement du Canada. Ces arrangements ne devraient pas nuire à l'intégrité du programme d'assurance-chômage dans l'ensemble du pays, ni réduire la mobilité de la main-d'oeuvre canadienne.

14. Que les gouvernements provinciaux collaborent avec le gouvernement fédéral à l'établissement d'objectifs nationaux en enseignement postsecondaire, en accordant une attention spéciale aux aspects essentiels à la compétitivité de l'économie canadienne.

15. Que les gouvernements fédéral et provinciaux établissent conjointement un régime de développement économique qui favoriserait la définition de priorités communes à réaliser au moyen d'un système rationalisé de prestation des programmes.

### *Chapitre IV : Le partenariat linguistique - bâtir sur nos acquis*

16. Que les fondements de notre régime liguistique soient maintenus.

17. Que l'existence des communautés linguistiques anglophone et francophone dans l'ensemble du pays constitue une caractéristique fondamentale du Canada et qu'elle soit exprimée dans la clause Canada proposée.

18. a) Que la Constitution soit modifiée pour affirmer la responsabilité du Parlement et du gouvernement du Canada de protéger et de promouvoir les communautés linguistiques francophone et anglophone dans l'ensemble du pays;

    b) Que la Constitution soit aussi modifiée pour affirmer la responsabilité des corps législatifs et des gouvernements provinciaux de protéger les communautés linguistiques francophone et anglophone dans l'ensemble du pays.

19. Que la Constitution soit modifiée pour inclure une clause reconnaissant l'égalité de statut, des droits et des privilèges des communautés linguistiques francophone et anglophone du Nouveau-Brunswick et que cette égalité comprenne notamment le droit à des institutions d'enseignement distinctes et aux institutions culturelles nécessaires à la protection et à la promotion de ces communautés.

### *Chapitre V : La réalité autochtone - compléter le cercle*

20. Que la Constitution soit modifiée pour reconnaître et affirmer le rôle historique et la contribution des peuples autochtones au développement du Canada; que cette modification soit formulée de façon à exprimer l'importance fondamentale de cette contribution et à créer une relation d'égalité et de respect mutuel entre tous les Canadiens.

21. Que les gouvernements fédéral et provinciaux prennent les mesures qui s'imposent pour assurer la pleine participation des représentants autochtones aux négociations constitutionnelles. Selon ce principe, la Constitution devrait être modifiée de façon à empêcher, sans le consentement des peuples autochtones, toute modification constitutionnelle portant sur les droits des peuples autochtones au Canada ou sur la compétence législative du Parlement par rapport aux peuples autochtones, y compris les terres qui leur sont réservées.

22. Que la Constitution soit modifiée pour reconnaître et affirmer dans la Constitution canadienne le droit autochtone inhérent à l'autonomie gouvernementale;

    Que les gouvernements fédéral et provinciaux négocient des accords d'autonomie gouvernementale avec les représentants des peuples autochtones;

    Que ces accords soient protégés par la Constitution;

    Que la négociation d'accords d'autonomie gouvernementale prévoie des dispositions garantissant l'accès aux ressources, selon la portée et la nature de chaque accord d'autonomie gouvernementale.

23. Que les gouvernements fédéral et provinciaux, en collaboration avec les représentants des peuples autochtones, s'orientent vers une définition juste et une mise en oeuvre des droits issus des traités qui existent dans chaque province.

24. Que les gouvernements provinciaux et fédéral agissent rapidement en collaboration avec les représentants des peuples autochtones pour déterminer et régler, de façon juste et équitable, les revendications territoriales dans chaque province ou région.

## *Chapitre VI : Les institutions nationales - travailler ensemble*

25. Que le Sénat du Canada soit réformé et, plus précisément :

- Que ses membres soient élus de façon à assurer une meilleure représentation des différentes identités collectives du Canada.

- Que le nombre de sénateurs soit égal pour chaque province du Canada.

- Que le Sénat détienne des pouvoirs égaux à ceux de la Chambre des communes, sauf qu'il ne pourrait pas retarder un projet de loi portant affectation de crédits et qu'il ne pourrait pas tenir un vote de non-confiance.

- Qu'il ait la responsabilité de ratifier ou de rejeter les nominations proposées aux tribunaux, commissions et conseils nationaux.

- Qu'il fonctionne selon la règle de la double majorité pour toutes les mesures portant sur la langue et la culture.

26. Qu'un Conseil de la fédération, composé des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, soit créé afin de favoriser le degré de collaboration exigé pour que les gouvernements puissent assumer leurs responsabilités constitutionnelles respectives en vue du bien-être social et économique des Canadiens.

27. Que les gouvernements fédéral et provinciaux s'entendent sur un moyen économe d'assurer une évaluation indépendante de leur succès face à leurs obligations constitutionnelles partagées pour le bien-être social et économique des Canadiens et que ces évaluations soient déposées au Parlement et aux assemblées législatives provinciales pour être débattues.

# ANNEXE B

## PERSONNES CONSULTÉES PAR LA COMMISSION DU NOUVEAU-BRUNSWICK

| | | | |
|---|---|---|---|
| Patricia Allen | Sussex, N.-B. | David Elton | Calgary, Alberta |
| Rod Archibald | Bathurst, N.-B. | Grand Chief George Erasmus | Ottawa, Ontario |
| Lucille Auffrey | Fredericton, N.-B. | Pierre Foucher | Moncton, N.-B. |
| Chief Roger Augustine | Newcastle, N.-B. | Ronald Fournier | Glassville, N.-B. |
| Dr. Robert Bartlett | Sussex, N.-B. | Prof. Ernie Forbes | Fredericton, N.-B. |
| Michel Bastarache | Moncton, N.-B. | Anthony Francis | Big Cove, N.-B. |
| Larry Batt | Fredericton, N.-B. | Phil Fraser | Fredericton, N.-B. |
| Mike Belliveau | Shediac, N.-B. | Réal Gervais | Petit-Rocher, N.-B. |
| Fred Beairsto | Fredericton, N.-B. | Gastien Godin | Shippagan, N.-B. |
| Christine Boone | Fredericton, N.-B. | Raymond Gould | Fredericton, N.-B. |
| Madeleine Breton Prud'homme | Bathurst, N.-B. | Louise Guérette | Moncton, N.-B. |
| Rémi Bujold | Québec, Québec | Amédée Haché | Caraquet, N.-B. |
| David Cameron | Toronto, Ontario | David Hawkes | Ottawa, Ontario |
| Réginald Comeau | Sheila, N.-B. | Ralph Heintzman | Toronto, Ontario |
| Carol Corcoran | Queen Charlotte City, C.B. | Terry Hunsley | Ottawa, Ontario |
| Skip Cormier | Saint John, N.-B. | Bob Keaton | Montréal, Québec |
| Tom Courchene | Kingston, Ontario | Jean Lavoie | Québec, Québec |
| Alex Dedam | Legaceville, N.-B. | Rick LeBlanc | Fredericton, N.-B. |
| Peter DeMarsh | Oromocto, N.-B. | Barbara Martin | Fredericton, N.-B. |
| Gilbert Doucet | Moncton, N.-B. | John McEwen | Dalhousie, N.-B. |
| Michel Doucet | Moncton, N.-B. | E. Neil McKelvey | Saint John, N.-B. |
| Christian Dufour | Québec, Québec | Premier Frank McKenna | Fredericton, N.-B. |
| Linda Dyer | Fredericton, N.-B. | Charles McMillan | Toronto, Ontario |

| | |
|---|---|
| David Milne | Charlottetown, I.-P.-E. |
| Hazen Mitchell | St. George, N.-B. |
| Bill Moffat | Black's Harbour, N.-B. |
| Bertin Nadeau | Montréal, Québec |
| Jean Nadeau | Moncton, N.-B. |
| Tim O'Neil | Halifax, N.-E. |
| Gwen Orechia | Fredericton, N.-B. |
| André Ouellette | Saint-Basile, N.-B. |
| Lise Ouellette | Edmundston N.-B. |
| Chief Stewart Paul | Perth-Andover, N.-B. |
| Maurice Paulin | St-Raphaël-sur-mer, N.-B. |
| George Perlin | Kingston, Ontario |
| Dr. Susan Purdy | Sackville, N.-B. |
| Jeanne Renault | Moncton, N.-B. |
| Yvon Roy | Caraquet, N.-B. |
| Select Committee on Ontario in Confederation | Toronto, Ontario |
| Konrad Sioui | Wendake, Québec |
| Klaus Sonnenberg | Grand Manan, N.-B. |
| Barry Toole | Fredericton, N.-B. |
| Daniel Thériault | Moncton, N.-B. |
| Léon Thériault | Moncton, N.-B. |
| Israel Unger | Fredericton, N.-B. |
| Catherine Wallace | Fredericton, N.-B. |
| Mayor Elsie Wayne | Saint John, N.-B. |
| Ralph Winter | Halifax, N.-E. |
| Elizabeth Weir | Saint John, N.-B. |

## MÉMOIRES REÇUS (DÉCEMBRE 1990 À NOVEMBRE 1991)

| | |
|---|---|
| Léo Albert | St-Basile, N.-B. |
| William K. Allen | Fredericton, N.-B. |
| Linda A. Banks | Fredericton, N.-B. |
| Sharon Bardwell | Fredericton, N.-B. |
| J.B. Bedell | Hatfield Point, N.-B. |
| Peter Belliveau | Moncton, N.-B. |
| S.B. Benton | Oromocto, N.-B. |
| J.B. Bird | Fredericton, N.-B. |
| Michael Brown | Fredericton, N.-B. |
| Orville V. Burkinshaw | Calgary, Alberta |
| Gérald Chippeur | Edmonton, Alberta |
| Chi Wing Chung | Fredericton, N.-B. |
| Patrick Clement | Fredericton, N.-B. |
| Dorothy Dawson | Saint John, N.-B. |
| Nicole Dupéré | Fredericton, N.-B. |
| Jamie C. Eddy | Fredericton, N.-B. |
| Edwin Edmonds | Moncton, N.-B. |
| John Grant Elliott | Sackville, N.-B. |
| Fédération des travailleurs et travailleuses du Nouveau-Brunswick | Moncton, N.-B. |
| S.A.A.N.B. | Petit-Rocher, N.-B. |
| Micheline Goulet | Ottawa, Ontario |
| Charles W. Hanscome | Cross Creek, N.-B. |
| David Hayward | Fredericton, N.-B. |
| Paul Higgins | Fredericton, N.-B. |

| | |
|---|---|
| Sharon Hurd | Moncton, N.-B. |
| Rodney A. Jordan | Fredericton, N.-B. |
| Stephen Leavitt | Fredericton, N.-B. |
| Kenny LeBlanc | Fredericton, N.-B. |
| Malcolm J. MacBeath | Moncton, N.-B. |
| Ernest MacFazden | Fredericton, N.-B. |
| Shawn MacLaughlin | Fredericton, N.-B. |
| Jacqueline MacPhee | Fredericton, N.-B. |
| Gerry Maher | Saint John, N.-B. |
| Leslie Matchim | Fredericton, N.-B. |
| Dave Maxwell | Fredericton, N.-B. |
| John McEvoy | Fredericton, N.-B. |
| Ralph A. McGillivray | Riverview, N.-B. |
| H. McMaster | Fredericton, N.-B. |
| Guy R. Michaud | Edmundston, N.-B. |
| Anthony Miller | Tryon, I.-P.-E. |
| Lisa Morrell | Fredericton, N.-B. |
| Brian Munro | Fredericton, N.-B. |
| James O'Brian | Salisbury, N.-B. |
| Charles Eugene Parker | Fredericton, N.-B. |
| G.M. Price | Moncton, N.-B. |
| Philip J. Rafuse | Fredericton, N.-B. |
| Florence Robart | Moncton, N.-B. |
| Luigi Rocca | Fredericton, N.-B. |
| Dwight Rudderham | Fredericton, N.-B. |
| Gary Scales | Fredericton, N.-B. |
| B. Seaman | Fredericton, N.-B. |
| Linton Smith | Ottawa, Ontario |
| Eric L. Teed | Saint John, N.-B. |
| Jacques Vincent | Fredericton, N.-B. |
| W. B. Thomson | Quispamsis, N.-B. |
| John Washington | Fredericton, N.-B. |
| Mark Welton | Fredericton, N.-B. |
| Peter J.C. White | Fredericton, N.-B. |
| Alfred E. Wilbur | Moncton, N.-B. |
| Lai King Wong | Fredericton, N.-B. |
| Audrey Wrightman | Havelock, Ontario |

## ENTREVUES PERSONNELLES

| | |
|---|---|
| Michel Bastarache | Moncton, N.-B. |
| Léopold Belliveau | Moncton, N.-B. |
| Leona and Josh Beutel | Saint John, N.-B. |
| Dale Brooks | St. Mary's , Fredericton, N.-B. |
| Claude Brunet | Moncton, N.-B. |
| Arthur H. Buck | Moncton, N.-B. |
| Alexander Burnett | Sackville, N.-B. |
| Richard Carpenter | Moncton, N.-B. |
| Reuben Cohen | Moncton, N.-B. |
| Gilles Cormier | St.-André-de-Madawaska, N.-B. |
| Tom Crowther | Fredericton, N.-B. |
| Pat Darrah | Saint John, N.-B. |
| Jeanne DiDonata | Moncton, N.-B. |
| Michel Doucet | Moncton, N.-B. |

| | |
|---|---|
| Ernest Drapeau | Moncton, N.-B. |
| Oscar Duguay | Dieppe, N.-B. |
| Wendell Flewelling | Nackawic, N.-B. |
| Hazel Fowler | Boiestown, N.-B. |
| Sumner M. Fraser | Moncton, N.-B. |
| Donald French | Saint John, N.-B. |
| Leon Furlong | Moncton, N.-B. |
| Dr. Ginette Gagné-Koch | Moncton, N.-B. |
| George Haley | Fredericton, N.-B. |
| David Hawkins | Sackville, N.-B. |
| Paul Hébert | Moncton, N.-B. |
| Simonne Hébert | Dieppe, N.-B. |
| Fred Hodges | Saint John, N.-B. |
| A. W. Johnson | Ottawa, Ontario |
| David Jonah | Moncton, N.-B. |
| Satyendra Joshi | Saint John, N.-B. |
| Spyros Kasidonis | Saint John, N.-B. |
| Tom-Zoue Lam | Moncton, N.-B. |
| Hermel Landry | St.-Jacques, N.-B. |
| Mona Lévesque | St.-Anne-de-Madawaska, N.-B. |
| Sid Lodhi | Saint John, N.-B. |
| Leonard Lockhart | Moncton, N.-B. |
| Harrison McCain | Florenceville, N.-B |
| Caroline McNulty | Saint John, N.-B. |
| Charles Merebi | Moncton, N.-B. |
| Guy Michaud | Edmundston, N.-B. |
| Mildred Millea | Big Cove, N.-B. |
| Moncton West Rotary Club (19 members) | Moncton, N.-B. |
| Ronald Ouellette | Grand Sault, N.-B. |
| Rocco Pisegna | Moncton, N.-B. |
| Daniel Poirier | Moncton, N.-B. |
| Dr. Moe Polowin | Saint John, N.-B. |
| Pierre Poulin | Pointe-Verte, N.-B. |
| Zoe Rideout | Moncton, N.-B. |
| Frank Ross | Saint John, N.-B. |
| Christine Saulis | Fredericton, N.-B. |
| Jeffrey Simpson | Ottawa, Ontario |
| Esther Shanks | Saint John, N.-B. |
| David Smith | Moncton, N.-B. |
| Gérard Snow | Moncton, N.-B. |
| Harry Sock | Big Cove, N.-B. |
| Levi Sock | Big Cove, N.-B. |
| George F.G. Stanley, O.C. | Sackville, N.-B. |
| Rev. Barrey Thorley | Saint John, N.-B. |
| Normand Verret | Edmundston, N.-B. |
| Dr. Larry Wuest | Stanley, N.-B. |
| Ian Wilson | Saint John, N.-B. |
| Tom Young | Saint John, N.-B. |